

Sprawozdanie specjalne

Czy osiągnięto główny cel części zapobiegawczej paktu stabilności i wzrostu?

(przedstawione na mocy art. 287 ust. 4 akapit drugi TFUE)



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY

ZESPÓŁ KONTROLNY

Sprawozdania specjalne Trybunału przedstawiają wyniki kontroli dotyczących wybranych obszarów polityki i programów unijnych bądź kwestii związanych z zarządzaniem w wybranych obszarach budżetowych. Trybunał wybiera i opracowuje zadania kontrolne w taki sposób, aby miały one jak największe oddziaływanie, biorąc pod uwagę kryteria takie jak zagrożenia dla wykonania zadań lub zgodności, poziom dochodów lub wydatków w danym obszarze, nadchodzące zmiany oraz interes polityczny i społeczny.

Niniejsza kontrola wykonania zadań została przeprowadzona przez Izbę IV, która zajmuje się obszarami regulacji rynków i konkurencyjnej gospodarki. Członkiem sprawozdawcą jest Neven Mates, przewodniczący tej izby. W przygotowanie sprawozdania zaangażowani byli również Georgios Karakatsanis, szef gabinetu; Marko Mrkalj, attaché; Zacharias Koliass, dyrektor, Jacques Sciberras, koordynator zadania; kontrolerzy: Albano Martins Dias da Silva, Isabel Quintela, Adrian Savin i Marion Schiefele oraz stażysta Aykut Efe.



Od lewej: Marion Schiefele, Albano Martins Dias da Silva, Jacques Sciberras, Georgios Karakatsanis, Neven Mates, Marko Mrkalj, Isabel Quintela, Adrian Savin, Zacharias Koliass.

SPIS TREŚCI

	Punkt
Wykaz skrótów	
Glosariusz	
Streszczenie	I-XVI
Wstęp	1-14
Część zapobiegawcza paktu stabilności i wzrostu	1-4
Zakres kontroli i podejście kontrolne	5-14
Uwagi	15-126
Część I – Rozporządzenie określiło odpowiednie tempo osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego, lecz zawierało niejasne przepisy	15-24
Część II – Komisja korzystała na dużą skalę z przyznanej jej swobody uznania, ale nie skupiała się na głównym celu	25-75
Dostosowywane cyklicznie wymogi w powiązaniu z marginesem odchylenia i marginesem swobody nie zapewniają korekt zgodnych z wartością odniesienia	25-36
Wdrażanie przez Komisję elastyczności, w sprawie której osiągnęła ona później porozumienie z państwami członkowskimi, prowadzi do dużych opóźnień w osiągnięciu średniookresowych celów budżetowych oraz umożliwia zwiększenie niepowiązanych wydatków	37-61
Łączne skutki klauzul i marginesu znacznego odchylenia uniemożliwiają osiągnięcie średniookresowego celu budżetowego w rozsądnym czasie	62-70
Wartość informacyjna prognoz dotyczących roku końcowego w programach stabilności i konwergencji	71-75
Część III – Postępy na drodze do osiągnięcia średniookresowych celów budżetowych zostały zahamowane po zmniejszeniu się presji rynku, a kilka zadłużonych państw zmierza do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego w rozsądnym czasie	76-99
Brak postępów w osiągnięciu średniookresowych celów budżetowych w ujęciu średnim w ostatnich latach	76-83
Szczególnie słabe rezultaty obserwowane w najwyżej zadłużonych państwach członkowskich	84-94

Zróznicowane wyniki w państwach członkowskich o poziomach zadłużenia wynoszących 70-90% w latach 2014-2018	95-96
Gwałtowne pogorszenie sytuacji w dwóch państwach członkowskich o niskim poziomie zadłużenia	97-98
Brak równowagi między stabilnością a uwarunkowaniami koniunkturalnymi	99
Część IV – Komisja może udoskonalić pewne techniczne aspekty oceny	100-117
Błąd systematyczny polegający na nadmiernie optymistycznych prognozach Komisji w odniesieniu do wzrostu realnego PKB i inwestycji w latach t i $t+1$	100-103
Ocena informacji zawartych w programach stabilności i konwergencji	104-105
Komisja zgłasza poziom odchyień prawidłowo, lecz w sposób mylący	106
W badaniach technicznych Trybunału nie wykryto poważnych problemów	107-117
Część V – Zalecenia dla poszczególnych krajów odzwierciedlają wnioski z powiązanych ocen, ale wymagają większej przejrzystości	118-126
Zalecenia dla poszczególnych krajów odzwierciedlają rezultaty przeprowadzonych ocen, jednak ich przydatność może zmienić się w razie modyfikacji warunków	118-120
Treść zaleceń dla poszczególnych krajów opublikowanych w 2017 r. była mniej czytelna i wykonalna	121-125
Komisja w wystarczającym stopniu monitoruje wdrażanie zaleceń budżetowych dla poszczególnych krajów	126
Wnioski i zalecenia	127-146
Główny cel części zapobiegawczej nie został osiągnięty	127-136
Komisja powinna rozwiązać problem łącznych odchyień i parametrów w matrycy wymaganych korekt	137
Klauzule elastyczności należy zreformować, tak aby odzwierciedlały pierwotną rolę przewidzianą w rozporządzeniu	138-141
Wymogi w zakresie korekt w ramach części naprawczej i zapobiegawczej należy zsynchronizować, a procedury przyspieszania powinny być skuteczniej wykorzystywane	142
Poprawa jakości informacji wymaganych w programach stabilności i konwergencji oraz w sprawozdaniach oceniających Komisji	143
Należy dokonać przeglądu stosowania roczników i zamrażania	144-145

Należy zwiększyć przejrzystość wyjaśnień zawartych w zaleceniach dla poszczególnych krajów

146

Załącznik I – Wykaz państw członkowskich objętych próbą kontrolną

Załącznik II – Wyniki dotyczące państw członkowskich objętych próbą kontrolną

Odpowiedzi Komisji

WYKAZ SKRÓTÓW

AMECO	Baza rocznych danych makroekonomicznych DG ECFIN
DG ECFIN	Dyrekcja Generalna ds. Gospodarczych i Finansowych
EB	Wartość odniesienia dotycząca wydatków
EBC	Europejski Bank Centralny
Ecofin	Rada do Spraw Gospodarczych i Finansowych
ESA	Europejski system zintegrowanych rachunkowości gospodarczych
KP	Kodeks postępowania
MFW	Międzynarodowy Fundusz Walutowy
OECD	Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju
PKB	Produkt krajowy brutto

GLOSARIUSZ

Część naprawcza paktu stabilności i wzrostu – oficjalnie zwana procedurą nadmiernego deficytu – mechanizm, który należy uruchomić względem państwa członkowskiego, gdy w państwie tym zostały przekroczone wartości referencyjne dla deficytu i długu.

Dług publiczny – całkowita suma zadłużenia brutto w wartości nominalnej, występująca na koniec roku i skonsolidowana dla sektora instytucji rządowych i samorządowych, zgodnie z definicją zawartą w ESA 95 i ESA 2010.

Działania jednorazowe i tymczasowe – transakcje rządowe o przejściowym wpływie na budżet, który to wpływ nie wiąże się z długotrwałą zmianą w sytuacji budżetowej. Zob. także saldo strukturalne (budżetowe).

ESA (ESA 95 i ESA 2010) – europejski system rachunków narodowych i regionalnych, wyznaczający standardy rachunkowości UE dostosowane do standardów międzynarodowych do celów systematycznego i szczegółowego opisu gospodarek państw członkowskich i regionów UE. Dla prawie całego okresu, w którym prowadzona była kontrola, mającym zastosowanie systemem był system ESA 95, zaktualizowany we wrześniu 2014 r. do ESA 2010 w celu odzwierciedlenia osiągnięć w dokonywaniu pomiarów nowoczesnych gospodarek, postępów w badaniach metodologicznych oraz potrzeb użytkowników.

System ESA w ujęciu ogólnym jest spójny z definicjami, zasadami rachunkowości i klasyfikacjami stosowanymi w porównywalnym systemie Organizacji Narodów Zjednoczonych, ma jednak także pewne cechy szczególne, które bardziej odpowiadają praktykom stosowanym w UE.

Europejska Rada Budżetowa – niezależny organ doradczy Komisji utworzony w 2015 r. Głównym zadaniem Rady jest ocena wdrażania reguł fiskalnych UE.

Europejski mechanizm kursów walutowych 2 (ERM II) – europejski mechanizm kursów walutowych (ERM) ustanowiono w celu ustabilizowania kursów walutowych i wsparcia Europy w dążeniu do stabilizacji pod względem walutowym przed wprowadzeniem jednej waluty, tj. euro. Po wprowadzeniu euro w dniu 1 stycznia 1999 r. pierwotny mechanizm kursów walutowych zastąpiono mechanizmem ERM II na początku trzeciego etapu unii

gospodarczej i walutowej. Proces ten rozpoczął się od nieodwołalnego i definitywnego ustalenia kursów walut, przekazania Europejskiemu Bankowi Centralnemu kompetencji w zakresie polityki pieniężnej oraz wprowadzenia euro jako jednej waluty. ERM II zapewnia ramy współpracy w zakresie polityki kursowej między Eurosystemem (systemem banków centralnych strefy euro) a państwami członkowskimi Unii Europejskiej przygotowującymi się do przyjęcia euro.

Europejski semestr – unijny roczny cykl koordynacji polityki gospodarczej. Semestr obejmuje politykę fiskalną określaną przez pakt stabilności i wzrostu, zapobieganie nadmiernym zakłóceniom równowagi makroekonomicznej (w ramach procedury dotyczącej zakłóceń równowagi makroekonomicznej) oraz reformy strukturalne w kontekście strategii „Europa 2020”. W ramach europejskiego semestru wydawane są zalecenia skierowane do poszczególnych państw członkowskich.

Kodeks postępowania – dokument programowy zawierający wytyczne dotyczące wdrażania paktu stabilności i wzrostu oraz formy i treści programów stabilności i konwergencji.

Komitet Ekonomiczno-Finansowy – dawniej Komitet Walutowy; Komitet Ekonomiczno-Finansowy jest komitetem Rady Unii Europejskiej utworzonym na mocy art. 134 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Głównym zadaniem Komitetu jest opracowywanie i omawianie decyzji Rady do Spraw Gospodarczych i Finansowych (Ecofin) dotyczących spraw gospodarczych i finansowych.

Luka produktowa – różnica między produkcją rzeczywistą (tj. PKB) a szacowaną produkcją potencjalną w danym punkcie w czasie.

Matryca wymaganych korekt – tabela, która określa roczny wysiłek fiskalny wymagany od państw członkowskich w odniesieniu do cyklu koniunkturalnego, z uwzględnieniem potrzeb tych państw w zakresie konsolidacji budżetowej, w tym poziomu długu publicznego. Komisja najpierw korzystała wewnętrznie z jednej wersji matrycy, a następnie opublikowała zmienioną wersję w styczniu 2015 r. Została ona zatwierdzona przez Radę Ecofin w dniu 12 lutego 2016 r. we „Wspólnie uzgodnionym stanowisku dotyczącym elastyczności przewidzianej w pakcie stabilności i wzrostu”.

Model QUEST – globalny model makroekonomiczny wykorzystywany przez Dyрекcję Generalną ds. Gospodarczych i Finansowych (DG ECFIN) do analizy polityki makroekonomicznej i badań.

Pakt fiskalny – rozdział fiskalny Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w unii gospodarczej i walutowej.

Pakt stabilności i wzrostu – porozumienie wiążące wszystkie państwa członkowskie UE od 1997 r. (zreformowane w 2005 r. i 2011 r.) dotyczące wdrożenia postanowień traktatu z Maastricht w sprawie zrównoważonego rozwoju polityki fiskalnej państwa członkowskiego, zasadniczo przez utrzymywanie deficytu publicznego i długu publicznego na dopuszczalnych poziomach.

Państwowy dług publiczny – zob. *dług publiczny*.

Potencjalny PKB – poziom PKB, jaki może osiągnąć gospodarka w danym roku, który jest zgodny ze stabilną stopą inflacji. Jeśli produkcja rzeczywista przekroczy poziom potencjalny, odczuwalne będą ograniczenia produkcji i będzie narastać presja inflacyjna; jeśli produkcja spadnie poniżej poziomu potencjalnego, zasoby nie będą wykorzystywane, a presja inflacyjna będzie się zmniejszać. Poziom i wzrost produkcji potencjalnej są stale szacowane na nowo, co może doprowadzić do korekt *ex post* odnośnych wartości szacunkowych. Na potrzeby części zapobiegawczej wartości szacunkowe produkcji potencjalnej są opracowywane przez Komisję na podstawie wspólnie uzgodnionej metodyki UE (aby uzyskać więcej informacji na temat metodyki, zob. „The production function methodology for calculating potential growth rates and output gaps” (Metodyka funkcji produkcji na potrzeby obliczania stopy potencjalnego wzrostu i luki produktowej), European Economy, Economic Papers nr 535, listopad 2014 r.).

Procedura nadmiernego deficytu – procedura uruchamiana przez Radę na podstawie zalecenia wydanego przez Komisję Europejską względem dowolnego państwa członkowskiego Unii Europejskiej, które przekracza pułap deficytu budżetowego określony w przepisach UE w sprawie paktu stabilności i wzrostu. Procedura obejmuje kilka kroków (które mogą prowadzić do nałożenia kar), mających na celu skłonienie państwa członkowskiego do zapewnienia kontroli nad deficytem budżetowym. Stanowi ona wymóg niezbędny dla sprawnego funkcjonowania unii gospodarczej i walutowej.

Procedura znacznego odchylenia budżetowego – Komisja może wszcząć procedurę znacznego odchylenia budżetowego w przypadku wykrycia istotnego odchylenia w saldzie strukturalnym i wydatkach strukturalnych względem ścieżki dostosowania. W ramach procedury znacznego odchylenia budżetowego oczekuje się od państwa członkowskiego, że wdroży działania w celu skorygowania odchylenia.

Program stabilności i konwergencji – dokument opracowywany co roku przez państwa członkowskie, w którym przedstawia się strategię polityczną i działania podejmowane przez państwa członkowskie w celu zapewnienia zrównoważonej polityki fiskalnej, utrzymania sytuacji budżetowej na poziomie średniookresowych celów budżetowych lub wyższym lub podążania w kierunku średniookresowych celów budżetowych, przy jednoczesnym zapewnieniu odpowiednich działań mających na celu redukcję długu w celu zachowania zgodności z regułą dotyczącą zadłużenia i wartością referencyjną wynoszącą 60%, określoną w Traktacie.

Projekty planów budżetowych – dokumenty, które zgodnie z europejskimi przepisami w sprawie zarządzania gospodarczego rządu państw członkowskich strefy euro muszą przedkładać Komisji do dnia 15 października każdego roku w celu zapewnienia koordynacji polityki fiskalnej tych państw.

Rocznik danych – zestaw szacowanych i prognozowanych danych dotyczących kilku lat w danym punkcie w czasie. Wraz z upływem czasu prognozy na dany rok (na przykład na rok 2018) zmieniają się, tj. są różne w różnych rocznikach danych (na przykład szacowanych w 2014 r., 2016 r. itd.).

Saldo budżetu sektora instytucji rządowych i samorządowych (deficyt): różnica między dochodami a wydatkami sektora instytucji rządowych i samorządowych. Jeśli ma wartość ujemną, zwykle jest określana mianem deficytu. Zwana także saldem/deficytem nominalnym.

Saldo pierwotne/deficyt pierwotny – saldo/deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych powiększone/obniżone o płatności odsetek.

Saldo strukturalne (budżetowe) – rzeczywiste saldo budżetowe pomniejszone o komponent cykliczny oraz działania jednorazowe i inne działania tymczasowe. Saldo strukturalne

zapewnia miarę podstawowych trendów salda budżetowego (zob. także saldo / deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych).

Średniookresowy cel budżetowy – poziom salda strukturalnego, do którego ma zmierzać każde państwo członkowskie. W przypadku większości państw członkowskich jest to -1% produktu krajowego brutto (PKB), natomiast w przypadku państw członkowskich należących do strefy euro wartość ta jest nieco bardziej rygorystyczna i wynosi -0,5% PKB, chyba że państwo posiada niski wskaźnik zadłużenia. Poziom dla każdego państwa członkowskiego jest określany na podstawie różnego rodzaju ryzyka fiskalnego dla poszczególnych krajów.

Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w unii gospodarczej i walutowej – umowa międzyrządowa uzgodniona na szczycie UE w dniu 30 stycznia 2012 r. i podpisana w dniu 2 marca przez szefów państw lub rządów wszystkich krajów UE z wyjątkiem Zjednoczonego Królestwa i Republiki Czeskiej. Zawiera przepisy wspierające koordynację i konwergencję polityki gospodarczej oraz specjalny rozdział – pakt fiskalny – mające na celu wzmocnienie ram zarządzania budżetem w strefie euro.

Wartość odniesienia dotycząca wydatków – zasada, która ogranicza stopę wzrostu netto wydatków publicznych do poziomu potencjalnej stopy średniookresowego wzrostu gospodarczego kraju lub do niższego poziomu, w zależności od pozycji kraju względem średniookresowych celów budżetowych. Na podstawie wartości odniesienia dotyczącej wydatków wzrostowi wydatków wykraczającemu ponad potencjalną stopę średniookresowego wzrostu gospodarczego kraju muszą odpowiadać dodatkowe działania dyskrecjonalne po stronie dochodów. Wartość odniesienia dotycząca wydatków uzupełnia średniookresowe cele budżetowe, stabilizując wzrost w wydatkach netto, a tym samym pomagając w osiągnięciu lub utrzymaniu samego średniookresowego celu budżetowego.

Zalecenia dla poszczególnych krajów – wytyczne polityczne dotyczące utrzymywania zdrowych finansów publicznych opracowywane co roku przez Komisję dla państw członkowskich. Komisja przekazuje je w lipcu Radzie do zatwierdzenia w kontekście europejskiego semestru.

STRESZCZENIE

Czy osiągnięto główny cel części zapobiegawczej?

- I. Część zapobiegawczą paktu stabilności i wzrostu wprowadzono w celu wzmocnienia dyscypliny budżetowej w państwach członkowskich. Głównym uzasadnieniem potrzeby zapewniania dyscypliny i stabilności przez Unię Europejską jest fakt, iż kryzys fiskalny w jednym państwie członkowskim może spowodować problemy w innych państwach.
- II. Przepisy rozporządzenia w sprawie części zapobiegawczej z 1997 r. (nr 1466/97/WE) po zmianie w 2005 r. i 2011 r. wymagają obecnie, by państwa członkowskie poprawiały swoje saldo strukturalne, tj. saldo nominalne dostosowane do czynników cyklicznych i działań jednorazowych, dostosowując je do celów ustanowionych dla poszczególnych krajów zwanych średniookresowymi celami budżetowymi (MTO), przy czym dla większości krajów cel ten wynosi między 0,5% a -1% produktu krajowego brutto (PKB). Takie podejście powinno gwarantować, że deficyt nominalny państw członkowskich nie przekroczy pułapu 3% PKB ustanowionego w Traktacie. Co istotniejsze, powinno ono także zapewnić w rozsądnym czasie konwergencję wskaźników zadłużenia w wysoko zadłużonych państwach członkowskich w kierunku ustanowionej w Traktacie wartości granicznej wynoszącej 60% PKB.

Zakres kontroli przeprowadzonej przez Trybunał

- III. Trybunał skontrolował, czy Komisja Europejska wykorzystywała uprawnienia przyznane jej w rozporządzeniu do zapewniania odpowiedniego wdrażania części zapobiegawczej. Trybunał przeanalizował także interakcję między częścią zapobiegawczą a częścią naprawczą paktu stabilności i wzrostu w zakresie, w jakim odnosi się ona do części zapobiegawczej. Komisja była jednostką kontrolowaną.

Ustalenia Trybunału

- IV. W rozporządzeniu ustanowiono rozsądną wartość odniesienia dla rocznej konwergencji w kierunku średniookresowego celu budżetowego wynoszącą 0,5 punktu procentowego PKB rocznie. Przewidziano jednak odchylenia od tego wymogu oraz upoważniono Komisję do przyznawania różnych klauzul elastyczności. Skuteczność części

zapobiegawczej zależy w związku z tym w dużej mierze od sposobu jej wdrażania przez Komisję (część I).

V. Przepisy wykonawcze ustanawiane przez Komisję i jej decyzje operacyjne nie zapewniają osiągnięcia głównego celu rozporządzenia – tj. zbliżenia się przez państwa członkowskie do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego w rozsądnym czasie. (Niektóre przepisy wykonawcze po ogłoszeniu przez Komisję były później zatwierdzane przez Radę).

VI. Przepisy wykonawcze dotyczące elastyczności wynikają z reform rozporządzenia wprowadzonych w 2005 r., niemniej nie zostały one formalnie wdrożone aż do 2015 r., kiedy to odzwierciedliły uwarunkowania spowodowane głęboką recesją. Pewna elastyczność w czasach kryzysu była co do zasady odpowiednim rozwiązaniem, jednak konkretne przepisy nie były ograniczone czasowo i w praktyce wykraczały zbyt daleko, w szczególności w przypadku ich wdrażania w okresach normalnej koniunktury. Ponadto w przepisach ustanowionych przez Komisję nie wprowadzono wystarczającego rozróżnienia między państwami członkowskimi o wysokim poziomie zadłużenia a innymi państwami. Zamiast obostrzenia ram w związku z postępującym ożywieniem gospodarczym, Komisja dodatkowo je osłabiła w 2017 r., wprowadzając nowy „margines swobody”.

VII. Odstępstwo z tytułu reform strukturalnych nie jest już powiązane z faktycznymi kosztami budżetowymi reformy, ale jest wykorzystywane jako „instrument zachęt”. Wszystkie odstępstwa (z wyjątkiem reformy emerytalnej) zwiększają wydatki nie tylko w danym roku, w którym są udzielane, ale także w następnych latach. Łącznym skutkiem wszystkich tych odstępstw są wieloletnie opóźnienia w faktycznych terminach osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego (część II).

VIII. Wiarygodność części zapobiegawczej została dodatkowo podważona zmianami w części naprawczej. Komisja uważa, że wymogi części naprawczej mogą zostać w pełni spełnione wyłącznie dzięki cyklicznemu ożywieniu gospodarki, co ułatwia także praktyka Komisji polegająca na proponowaniu Radzie przyznawania wieloletnich przedłużeń terminu wyjścia z procedur nadmiernego deficytu. W rezultacie państwa członkowskie objęte procedurą nadmiernego deficytu nie muszą spełniać wymogów w celu poprawy salda strukturalnego, które musiałyby spełniać, gdyby podlegały części zapobiegawczej.

IX. Szczególne obawy budzi fakt, iż osłabione ramy paktu stabilności i wzrostu nie są w stanie zapewnić postępów w kierunku osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego w kilku wysoko zadłużonych państwach członkowskich. W okresie ożywienia i ekspansji w latach 2014-2018 salda strukturalne tych państw odbiegały od odnośnych średniookresowych celów budżetowych lub zbliżały się do nich w tak powolnym tempie, że zapewnienie znaczącej poprawy przed następną recesją jest wielce wątpliwe. Osłabione ramy nie mogą co prawda gwarantować postępów w osiąganiu średniookresowych celów budżetowych, Komisja zdecydowała jednak, że zgodność z tymi ramami ma zasadnicze znaczenie dla uzasadnienia, dlatego nie uruchomiono procedury nadmiernego deficytu w wyniku długu (część III).

X. Na poziomie technicznym Trybunał odnotował uchybienia i braki w informacjach zawartych w programach stabilności i konwergencji przedkładanych przez państwa członkowskie, które to braki nie zostały zasygnalizowane w dokumentach roboczych służb Komisji. Ponadto Komisja nie wyjaśnia dokładnie różnic między własnymi założeniami a założeniami państw członkowskich w odniesieniu do środków polityki budżetowej określonych w odpowiednich prognozach. Dodatkowo metodyka zastosowana w ocenach dokonanych przez Komisję nie zawsze jest zgodna z rozporządzeniem i może opóźniać ostrzeżenia zapobiegawcze (część IV).

XI. Wreszcie, Trybunał stwierdził, że zalecenia fiskalne dla poszczególnych krajów przyjęte przez Radę opierają się na zaleceniach Komisji i odzwierciedlają wnioski zawarte w ocenach technicznych leżących u podstaw tych zaleceń Komisji. Zalecenia te nie stanowią jednak wystarczającego uzasadnienia zalecanych korekt ani ryzyka występującego wówczas, gdy państwa członkowskie nie spełnią wymogów (część V).

Co zaleca Trybunał

XII. Istotne komponenty ram muszą zostać obostrzone w skoordynowany sposób. Po pierwsze, Komisja powinna zająć się kwestią ciągłych łącznych odchyień budżetowych od wymaganego dostosowania dzięki wprowadzeniu korekt *ex post*, tj. dodatkowych wymogów w kolejnych latach. Po drugie, powinna dokonać przeglądu parametrów zawartych w tabeli określającej wymogi w zakresie korekt (tzw. „matrycy”), aby zapewnić osiągnięcie średniookresowych celów budżetowych w rozsądnym czasie. Należy ustanowić bardziej

rygorystyczne wymogi dla państw członkowskich o dużym zadłużeniu. Po trzecie, klauzule elastyczności powinny obejmować jedynie bezpośrednie koszty związane z reformami i nadzwyczajnymi zdarzeniami w danym roku.

XIII. Trybunał uważa, że zmiany te można osiągnąć przy obowiązujących ramach prawnych.

XIV. Komisja powinna przeanalizować oparte na ramach prawnych sposoby zapewniania, by poziom korekty strukturalnej wymagany w ramach części zapobiegawczej był także gwarantowany przez państwa członkowskie w ramach części naprawczej.

XV. Należy zaktualizować kodeks postępowania w celu poprawy jakości informacji wymaganych w programach stabilności i konwergencji na temat planowanych środków polityki budżetowej. W dokumentach Komisji powinny zostać opisane wszystkie różnice między prognozami oraz przedstawione wnioski z ocen zgodne z kryteriami ustanowionymi w rozporządzeniu. Stosowane wskaźniki powinny także zapewniać możliwość jak najwcześniejszego ostrzeżenia o pogorszeniu się sytuacji, a nie opierać się na najkorzystniejszych danych z różnorodnych roczników z poprzednich lat.

XVI. Części normatywne zaleceń dla poszczególnych krajów powinny zawierać jasne i wyraźne wymogi w zakresie korekt, w motywach natomiast powinny znaleźć się dokładne uzasadnienia takich korekt i wyjaśnienia dotyczące ryzyka wynikającego z braku wdrożenia.

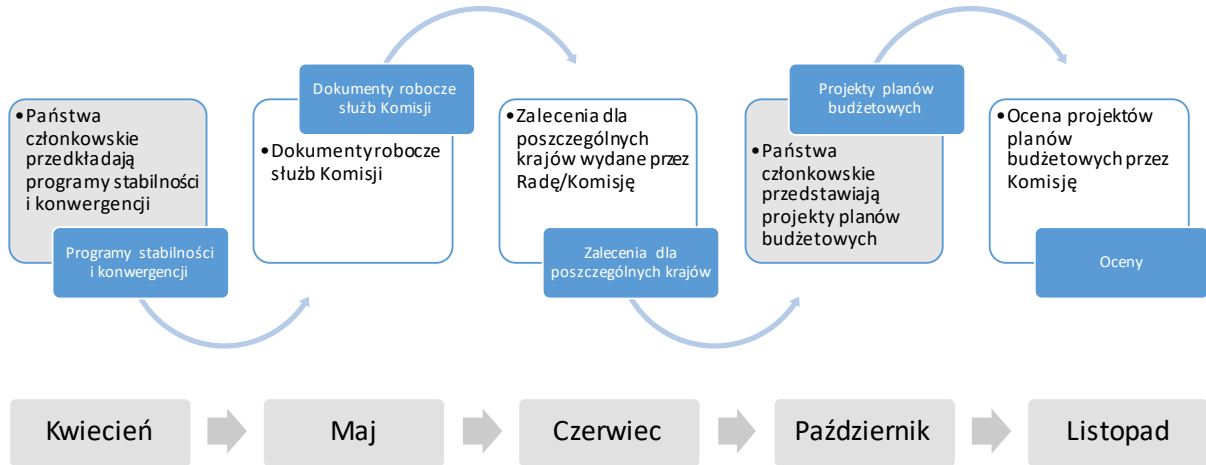
WSTĘP

Część zapobiegawcza paktu stabilności i wzrostu

1. Pakt stabilności i wzrostu ustanowił system wielostronnego nadzoru nad polityką fiskalną w państwach członkowskich. Jest on wdrażany przez Komisję Europejską i Radę Unii Europejskiej w celu zapewnienia dyscypliny budżetowej w państwach członkowskich. Uzasadnieniem nadzoru jest fakt, iż polityka fiskalna jednego kraju może wpływać negatywnie na inne kraje. Zjawisko to jest szczególnie widoczne w uniach walutowych. Pakt stabilności i wzrostu obejmuje część zapobiegawczą i naprawczą¹.
2. Nadzór jest koordynowany w ramach procesu europejskiego semestru, który wymaga od państw członkowskich przedłożenia na wiosnę krajowych programów stabilności i konwergencji. Programy te są oceniane przez Komisję, a wyniki ocen są publikowane w dokumentach roboczych służb Komisji. Rada, na podstawie zaleceń Komisji, wydaje zalecenia dla poszczególnych krajów w czerwcu każdego roku. Państwa członkowskie strefy euro muszą także przedstawić w październiku projekty planów budżetowych, które są oceniane przez Komisję w listopadzie (zob. **rys. 1**).

¹ Pakt stabilności i wzrostu opiera się na art. 121 i 126 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej („Traktatu”) oraz Protokole nr 12 do niego, podczas gdy art. 136 stanowi podstawę dla działań odnoszących się konkretnie do państw członkowskich strefy euro. Część zapobiegawcza została ustanowiona rozporządzeniem Rady nr 1466/97/WE z dnia 7 lipca 1997 r. (zmienionym w 2005 r. i 2011 r.).

Rys. 1 – Etapy pośrednie procesu nadzoru części zapobiegawczej w ramach europejskiego semestru



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

3. Głównym celem części zapobiegawczej, zgodnie z rozporządzeniem nr 1466/97/WE, było zapewnienie, by państwa członkowskie szybko zbliżyły się do równowagi lub nadwyżki budżetowej, która pozwoliłaby im na opanowanie normalnych cyklicznych wahań bez naruszania limitu deficytu nominalnego wynoszącego 3%². W 2005 r. pozycja docelowa każdego państwa członkowskiego została przeliczona pod względem salda strukturalnego³, które musi zmierzać do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego określonego dla danego kraju. Zgodnie z rozporządzeniem średniookresowy cel budżetowy nie może wynosić poniżej -1% produktu krajowego brutto (PKB) w przypadku państw członkowskich należących do strefy euro i objętych europejskim mechanizmem kursów walutowych 2. Sygnatariusze Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu zobowiązali się do osiągnięcia średniookresowych celów budżetowych wynoszących co najmniej -0,5% PKB – chyba że ich

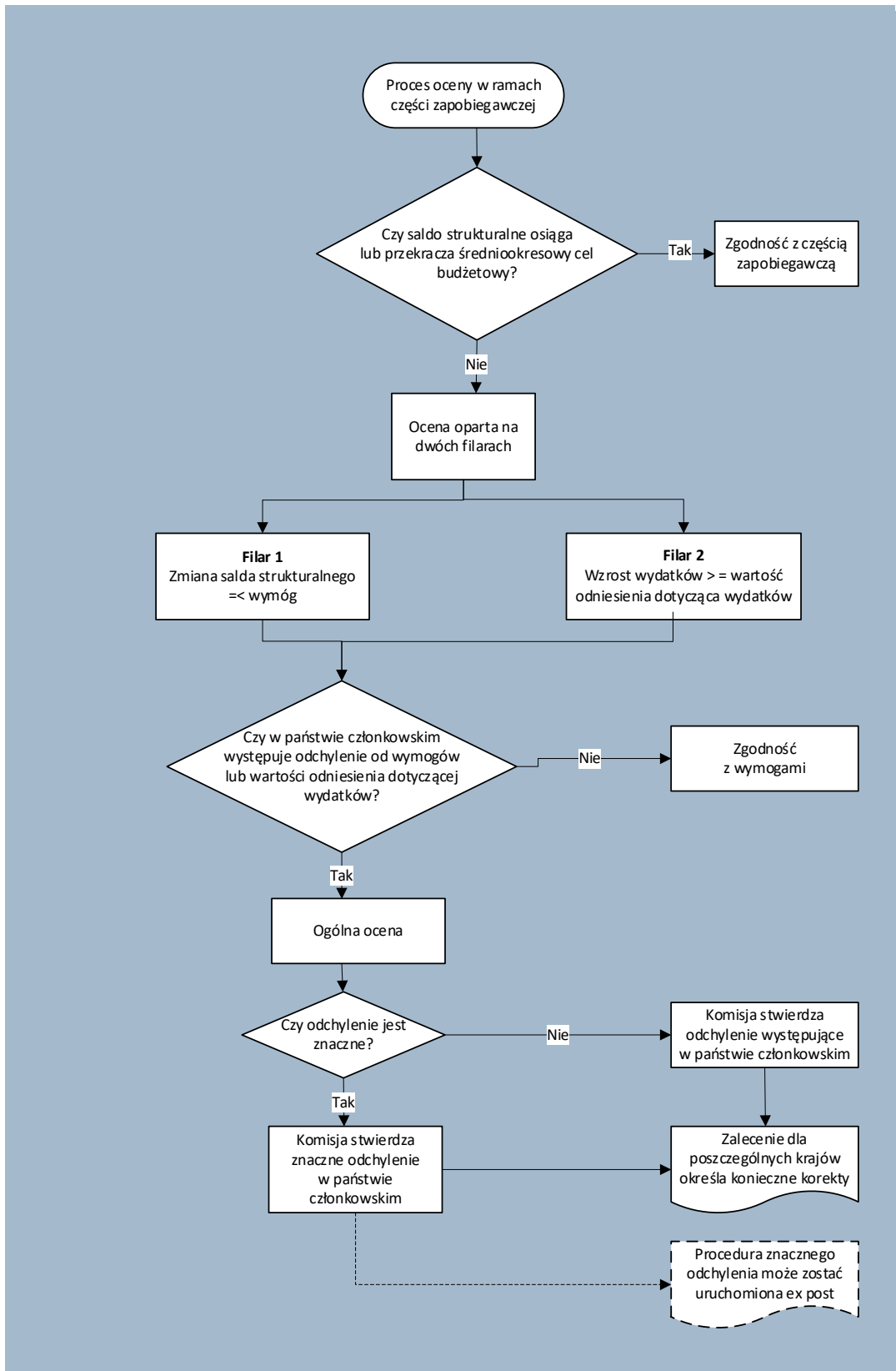
² Naruszenie tej wartości granicznej uruchomiłoby procedurę nadmiernego deficytu (część naprawczą paktu stabilności i wzrostu).

³ Saldo budżetowe i deficyt budżetowy są równe pod względem wartości bezwzględnej, jednak są opatrzone przeciwnym znakiem. Deficyt wynoszący 3% oznacza saldo na poziomie -3%.

dług wynosi mniej niż 60% PKB, w którym to przypadku wartość graniczna nadal wynosi - 1%⁴. Na rys. 2 przedstawiono kluczowe etapy obecnych ram części zapobiegawczej.

⁴ Dwudziestu dwóch z 25 sygnatariuszy Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w unii gospodarczej i walutowej jest formalnie związanych paktem fiskalnym (19 państw członkowskich należących do strefy euro, a także Bułgaria, Dania i Rumunia).

Rys. 2 – Zasady części zapobiegawczej



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

4. W związku ze spowolnieniem wzrostu gospodarek UE od 2007 r. oraz gwałtownym wzrostem wskaźników zadłużenia w wielu państwach członkowskich część zapobiegawcza zyskała na znaczeniu wykraczającym poza potrzebę tworzenia przestrzeni fiskalnej na potrzeby działania automatycznych stabilizatorów oraz dyskrecjonalnej antycyklicznej polityki fiskalnej⁵. Szybka konwergencja w kierunku średniookresowych celów budżetowych stała się kluczowa dla zmniejszenia nadmiernych wskaźników zadłużenia. Nawet najbardziej zadłużone państwa członkowskie szybko ograniczały wskaźniki zadłużenia po osiągnięciu odnośnych średniookresowych celów budżetowych. To skłoniło Komisję do przyznania, że zgodność z częścią zapobiegawczą jest zasadniczym warunkiem nieuruchomienia procedury nadmiernego deficytu w wyniku długu⁶.

Zakres kontroli i podejście kontrolne

5. W ramach kontroli zbadano przede wszystkim, czy Komisja skutecznie koordynowała politykę fiskalną państw członkowskich wymaganą do osiągnięcia celów części zapobiegawczej paktu stabilności i wzrostu w ramach przypisanych jej obowiązków związanych z europejskim semestrem.

6. W ujęciu bardziej szczegółowym Trybunał przeanalizował:

- a) czytelność celów i warunków ustanowionych w rozporządzeniu nr 1466/97/WE w celu zapewnienia, by państwa członkowskie o deficytach lub wysokich poziomach zadłużenia (ponad 60% PKB) szybko zmierzały do osiągnięcia odnośnych średniookresowych celów budżetowych (***część I***);

⁵ Polityka fiskalna pełni funkcję automatycznego stabilizatora, jeśli umożliwia wzrost deficytu nominalnego w czasie recesji, ale nie skutkuje wdrożeniem dodatkowych działań, które pogorszyłyby deficyt strukturalny. W okresie ożywienia umożliwia zmniejszenie deficytu nominalnego w podobny sposób.

Dyskrecjonalna antycykliczna polityka fiskalna to polityka, która zakłada podejmowanie dodatkowych działań w celu stymulowania gospodarki w czasie recesji. Prowadzi to do wzrostu deficytu strukturalnego (tj. pogorszenia salda strukturalnego). W czasie ożywienia antycykliczna polityka fiskalna zmierzałaby do ostudzenia gospodarki i ograniczenia deficytu strukturalnego (tj. poprawienia salda strukturalnego). Przeciwnieństwo stanowi polityka procykliczna.

⁶ Zob. na przykład sprawozdanie na mocy art. 126 ust. 3 Traktatu w sprawie Włoch, Komisja 2016 r., Bruksela, 22.2.2017 r., COM(2017) 106 final.

- b) wdrażanie przez Komisję rozporządzenia, zgodność wdrażania z przepisami oraz skuteczność decyzji operacyjnych w odniesieniu do przepisów części zapobiegawczej (część II);
- c) ogólne postępy, w szczególności wysoko zadłużonych państw członkowskich, w osiągnięciu odnośnych średniookresowych celów budżetowych (część III);
- d) prace Komisji w celu zapewnienia przedkładania kompleksowych i odpowiednich programów stabilności i konwergencji oraz w celu oceny wiarygodności i zgodności tych programów z rozporządzeniami i kodeksem postępowania paktu stabilności i wzrostu, jakości dokumentów roboczych służb Komisji oraz innych powiązanych ocen krajowych (np. projektów planów budżetowych dla państw członkowskich strefy euro przekładanych jesienią) w celu sprawdzenia, czy zgłaszają one w terminowy i spójny sposób najważniejsze rodzaje ryzyka i odpowiednie reakcje polityczne (część IV);
- e) podstawę zaleceń dla poszczególnych krajów i ich przydatność, a także ich monitorowanie i poziom wdrożenia (część V).

7. Trybunał ocenił skuteczność wdrażania przez Komisję części zapobiegawczej w latach 2011-2016 (łącznie z analizą dokumentów roboczych służb Komisji wydanych wiosną 2017 r. w odniesieniu do 2016 r.) oraz przeanalizował najważniejsze wydarzenia w 2017 r. i 2018 r.

8. Trybunał szczegółowo zbadał część zapobiegawczą na podstawie próby sześciu państw członkowskich (Austria, Belgia, Finlandia, Niderlandy, Węgry i Włochy). W przypadku pewnych przeanalizowanych aspektów Trybunał uwzględnił jednak także inne państwa członkowskie. Sześć wybranych państw członkowskich obejmowało pięć państw ze strefy euro i jeden spoza tej strefy. Wyłączone zostały państwa członkowskie już objęte podobnymi kontrolami (z wyjątkiem Włoch⁷), a spośród pozostałych państw członkowskich Trybunał wybrał te o najwyższym poziomie utrzymującego się deficytu i długu w ramach salda

⁷ Włochy wyszły z procedury nadmiernego deficytu w czerwcu 2013 r., a wcześniejszy okres był częściowo objęty kontrolą Trybunału dotyczącą procedury nadmiernego deficytu. Zostały one ujęte w próbie z uwagi na szerokie stosowanie klauzul elastyczności w ramach części zapobiegawczej oraz ich ogólne znaczenie dla zmian makroekonomicznych w UE.

strukturalnego; lub najdłużej objęte procedurą nadmiernego deficytu; a także najbardziej odbiegające od swojego średniookresowego celu budżetowego (zob. [załącznik I](#)).

9. Kryteria kontroli stosowane przez Trybunał opierają się na:

- a) wymogach ram prawnych, w szczególności rozporządzenia nr 1466/97/WE, odnoszących się do europejskiego semestru;
- b) kodeksie postępowania dotyczącym treści programów stabilności i konwergencji;
- c) przepisach i procedurach Komisji, np. Vademecum i innych wytycznych wydanych dla państw członkowskich lub wewnątrz dla pracowników Dyrekcji Generalnej do Spraw Gospodarczych i Finansowych (DG ECFIN);
- d) dokumentach wydanych przez szereg instytucji Unii Europejskiej i inne organizacje międzynarodowe (w szczególności Międzynarodowy Fundusz Walutowy (MFW), Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) i Europejski Bank Centralny (EBC)) lub sporządzonych w efekcie badań mających na celu określenie najlepszych praktyk.

10. Trybunał odwiedził DG ECFIN, aby uzyskać informacje na temat ram przepisów, uzasadnienia różnych decyzji operacyjnych oraz procesów wewnętrznych stosowanych podczas oceny planów budżetowych państw członkowskich i ostatecznie podczas opracowywania zaleceń dla poszczególnych krajów.

11. Trybunał przeprowadził rozmowy z pracownikami działów krajowych DG ECFIN w odniesieniu do sześciu państw członkowskich objętych próbą oraz dokonał przeglądu szeregu dokumentów Komisji, zarówno dokumentów dostępnych publicznie, jak i dokumentacji wewnętrznej. Przeprowadził także wizyty informacyjne w sześciu państwach członkowskich objętych próbą, w których spotkał się z urzędnikami poszczególnych ministerstw finansów i gospodarki pełniącymi funkcje analogiczne do urzędników Komisji, przedstawicielami rad fiskalnych oraz urzędnikami odpowiedzialnymi za europejski semestr w przedstawicielstwach UE.

12. Trybunał zorganizował doradczy panel niezależnych ekspertów z instytucji akademickich i badawczych oraz ośrodków analitycznych, a także zaprosił szereg rad fiskalnych państw

członkowskich na wewnętrzne seminarium w celu wymiany poglądów na temat ram i różnych wydarzeń odnotowanych w państwach członkowskich.

13. Trybunał przeprowadził testy analityczne dotyczące modeli oceny zgodności stosowanych przez Komisję. Przetestował, czy modele były tak skonstruowane, aby odzwierciedlać warunki ujęte w rozporządzeniach, oraz czy były one dokładne i spójne w poszczególnych państwach członkowskich i na przestrzeni czasu.

14. Trybunał zbadał także oddziaływanie określonych podejść operacyjnych przez porównanie ich wyników z symulacjami alternatywnych interpretacji oraz przeprowadził ponownie różne analizy dokonane przez działy krajowe poprzez przegląd programów stabilności i konwergencji państw członkowskich, dokumentów roboczych służb Komisji, wewnętrznych dokumentów roboczych i innych dostępnych informacji w celu ustalenia, czy istniała solidna podstawa dla określonych uwag i zaleceń przedstawionych przez Komisję.

UWAGI

Część I – Rozporządzenie określiło odpowiednie tempo osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego, lecz zawierało niejasne przepisy

15. Aby zapewnić szybkie osiągnięcie średniookresowych celów budżetowych, w rozporządzeniu ustanowiono średnią roczną wartość odniesienia dla korekty salda strukturalnego wynoszącą 0,5% PKB oraz stwierdzono, że wartość odniesienia powinna być wyższa dla państw członkowskich, których dług przekracza 60% PKB⁸.

16. Rozporządzenie przewiduje – i stanowi to swego rodzaju sprzeczność względem powyższego – że dopuszczalny jest stosunkowo duży margines odchylenia od wartości odniesienia, zanim państwo członkowskie można uznać za niespełniające wymogów. Pewien margines odchylenia można uznać za odpowiedni, biorąc pod uwagę niepewność związaną z prognozowaniem i wykonaniem budżetu. Przewidywany margines jest jednak duży: w ciągu jednego roku dozwolone odchylenie może wynosić 0,5%, tj. tyle samo co wartość odniesienia. W okresie dwóch lat może ono ponownie wynosić łącznie 0,5% PKB (tj. 0,25%

⁸ Art. 5 ust. 1 akapit drugi i art. 9 ust. 1 akapit drugi rozporządzenia nr 1466/97/WE.

średnio w każdym roku). Taki stosunkowo duży margines dozwolonego odchylenia doprowadził do braku czytelności co do faktycznych oczekiwań względem państw członkowskich. Co istotniejsze, w rozporządzeniu nie ustanowiono wyraźnie łącznej wartości granicznej takich odchyień w okresie kilku lat, co może być interpretowane w taki sposób, że odchylenie wynoszące niewiele mniej niż 0,25% może być odnotowywane cały czas⁹. Znacząco oddziałuje to na czas, który potrzebny jest państwu członkowskiemu, by osiągnąć własny średniookresowy cel budżetowy, a zatem na skuteczność części zapobiegawczej.

17. Ponadto rozporządzenie zawiera szereg warunków i klauzul elastyczności, które mogą dodatkowo oddziaływać na skuteczność części zapobiegawczej, w zależności od sposobu wdrażania tych warunków i klauzul przez Komisję.

18. W rozporządzeniu wprowadzono koncepcję, zgodnie z którą korekta salda strukturalnego powinna być uzależniona od zmian cyklicznych, choć zawarto sugestię, iż pewne korekty nadal byłyby wymagane w okresach złej koniunktury. Rozporządzenie zawiera wymóg, by Rada i Komisja brały pod uwagę, „czy w okresach dobrej koniunktury podejmowany jest większy wysiłek dostosowawczy, podczas gdy wysiłek ten może być bardziej ograniczony w okresach złej koniunktury”¹⁰.

19. Ponadto rozporządzenie przewiduje „przestrzeń dla prowadzenia polityki budżetowej, ze szczególnym uwzględnieniem potrzeb w zakresie inwestycji publicznych”¹¹.

20. Rozporządzenie zapewnia elastyczność, wymagając od Rady i Komisji, by wzięły „pod uwagę wdrażanie znaczących reform strukturalnych, które bezpośrednio pociągają za sobą poprawę finansów publicznych w długim okresie, w tym poprzez trwałe zwiększenie wzrostu potencjalnego, a w związku z tym reform, mających możliwy do zweryfikowania wpływ na długookresową stabilność finansów publicznych”¹². Aby skorzystać z tej elastyczności,

⁹ Zob. podobne uwagi przedstawione przez Europejską Radę Budżetową, Bruksela, s. 55 rocznego sprawozdania Europejskiej Rady Budżetowej za 2017 r., sekcja 5.1.3.

¹⁰ Art. 5 ust. 1 akapit drugi i art. 9 ust. 1 akapit drugi rozporządzenia nr 1466/97/WE.

¹¹ Tamże, art. 2a akapit pierwszy.

¹² Tamże, art. 5 ust. 1 i art. 9 ust. 1.

państwa członkowskie muszą przedstawić „analizę kosztów i korzyści znaczących reform strukturalnych, które bezpośrednio pociągają za sobą poprawę finansów publicznych w długim okresie” w krajowych programach stabilności i konwergencji¹³. Wnioski o przyznanie elastyczności kwalifikują się, jeśli państwo członkowskie zachowało margines bezpieczeństwa względem wartości odniesienia wynoszący 3% oraz oczekuje się powrotu danego państwa do średniookresowego celu budżetowego „w okresie objętym programem”¹⁴. Okres objęty programem w przypadku programów stabilności i konwergencji wynosi zasadniczo cztery lata, przy czym niektóre kraje włączają do tego okresu piąty rok.

21. Rozporządzenie wyraźnie zezwala także na odchylenia ze względu na bezpośrednie dodatkowe koszty reform emerytalnych¹⁵. Kwalifikujące się odchylenie jest ściśle powiązane z kosztami budżetowymi w pierwszym roku po wprowadzeniu reformy i wszelkimi rocznymi kosztami dodatkowymi w kolejnych latach. Biorąc pod uwagę długoterminowe skutki reform emerytalnych dla stabilności finansów publicznych, klauzula ta nie wpływa negatywnie na skuteczność rozporządzenia.

22. Wreszcie, rozporządzenie przewiduje także odchylenia wynikające z nadzwyczajnych i niezależnych od państwa członkowskiego zdarzeń, które wywierają istotny wpływ na sytuację finansową danego państwa lub w przypadku poważnego pogorszenia koniunktury gospodarczej w strefie euro lub całej Unii, pod warunkiem że odchylenia te nie zagrażają stabilności finansów publicznych w średnim okresie.

23. Podczas gdy wymogi podstawowe zawarte w rozporządzeniu zostały sformułowane pod względem korekt salda budżetowego i salda strukturalnego, reformy z 2011 r. wprowadziły także wartość odniesienia dotyczącą wydatków. Ta wartość odniesienia wymaga, by ścieżka wzrostu rocznych wydatków zdefiniowana w art. 5 ust. 1 lit. b) rozporządzenia¹⁶ nie

¹³ Tamże, art. 3 ust. 2 lit. c) i art. 8 ust. 2 lit. c).

¹⁴ Tamże, art. 5 ust. 1 i art. 9 ust. 1 akapit dziesiąty.

¹⁵ Tamże, art. 5 ust. 1 i art. 9 ust. 1.

¹⁶ „Łączna wielkość wydatków nie obejmuje kosztów odsetek, wydatków na programy Unii całkowicie równoważonych dochodami z unijnych środków finansowych, a także niedyskrecjonalnych zmian w wydatkach na zasiłki dla bezrobotnych”.

przekraczała średniookresowe tempa wzrostu potencjalnego PKB, chyba że nadwyżce towarzyszą działania dyskrecyjne po stronie dochodów. Ponadto jeśli państwo członkowskie nie osiągnęło jeszcze swojego średniookresowego celu budżetowego, roczne tempo wzrostu wydatków powinno być niższe niż średniookresowe tempo wzrostu potencjalnego PKB w celu osiągnięcia oczekiwanej korekty salda strukturalnego.

24. Podczas gdy dwie wartości odniesienia (wartość odniesienia dotycząca wydatków i salda strukturalnego) mogłyby teoretycznie dawać takie same wyniki, różne wyniki w zakresie zgodności mogą być skutkiem pewnych różnic, takich jak stosowanie potencjalnej odmiennej stopy wzrostu niż stosowana w odniesieniu do salda strukturalnego lub wyłączenie wydatków na odsetki. Reguła wydatkowa oferuje jednak pewne korzyści w zakresie oceny wykonania *ex post*¹⁷.

Część II – Komisja korzystała na dużą skalę z przyznanej jej swobody uznania, ale nie skupiała się na głównym celu

Dostosowywane cyklicznie wymogi w powiązaniu z marginesem odchylenia i marginesem swobody nie zapewniają korekt zgodnych z wartością odniesienia

25. Aby rozróżnić korekty w zależności od stanu gospodarki w cyklu koniunkturalnym (określanym jako „okresy dobrej i złej koniunktury” w rozporządzeniu), Komisja opublikowała matrycę wymaganych korekt (zwaną dalej „matrycą”) w 2015 r., która określała wymagane korekty (zob. **rys. 3**). Głównym kryterium rozróżniania okresów dobrej lub złej koniunktury jest luka produktowa, która została podzielona na pięć kategorii: okres wyjątkowo słabej koniunktury, okres bardzo słabej koniunktury, okres słabej koniunktury, okres normalnej koniunktury i okres dobrej koniunktury. Matryca nie przewiduje żadnych korekt w „okresie wyjątkowo słabej koniunktury”, która to koncepcja nie została wspomniana w rozporządzeniu. Państwa członkowskie, których dług wynosi mniej niż 60% PKB, nie muszą dokonywać żadnych korekt w okresach „bardzo słabej koniunktury” ani nawet „słabej koniunktury” – chyba że wzrost przekracza wartość potencjalną. Chociaż nie

¹⁷ Koncentracja na wartości odniesienia dotyczącej wydatków przekłada się na większy nacisk na czynniki polityczne bezpośrednio kontrolowane przez rząd, a wartość ta jest bardziej przewidywalna niż wskaźnik salda strukturalnego.

jest to wymagane w rozporządzeniu, Komisja osiągnęła następnie porozumienie w sprawie matrycy (i innych rodzajów elastyczności, zob. poniżej) z państwami członkowskimi za pośrednictwem Rady do Spraw Gospodarczych i Finansowych (Ecofin)¹⁸.

Rys. 3 – Matryca do określania rocznych korekt budżetowych w dążeniu do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego w ramach części zapobiegawczej paktu

		Wymagana roczna korekta budżetowa*	
		Warunek	
			Dług powyżej 60% lub zagrożenie dla stabilności finansów publicznych
		Dług poniżej 60% i brak zagrożenia dla stabilności finansów publicznych	
Okres wyjątkowo słabej koniunktury	Realny wzrost <0 lub luka produktowa <-4	Korekta nie jest wymagana	
Okres bardzo słabej koniunktury	-4 ≤ luka produktowa <-3	0	0,25
Okres słabej koniunktury	-3 ≤ luka produktowa <-1,5	0 w przypadku wzrostu poniżej wartości potencjalnej; 0,25 w przypadku wzrostu powyżej wartości potencjalnej	0,25 w przypadku wzrostu poniżej wartości potencjalnej; 0,5 w przypadku wzrostu powyżej wartości potencjalnej
Okres normalnej koniunktury	-1,5 ≤ luka produktowa < 1,5	0,5	≥ 0,5
Okres dobrej koniunktury	luka produktowa ≥ 1,5%	> 0,5 w przypadku wzrostu poniżej wartości potencjalnej. ≥ 0,75 w przypadku wzrostu powyżej wartości potencjalnej	≥ 0,75 w przypadku wzrostu poniżej wartości potencjalnej. ≥ 1 w przypadku wzrostu powyżej wartości potencjalnej

* Wszystkie dane liczbowe to punkty procentowe PKB.

Źródło: COM(2015) 12 final, załącznik 2.

26. W przypadku ujemnych stóp wzrostu i luki produktowej na poziomie niższym niż -4% matryca zawiera sformułowanie „korekta nie jest wymagana” zamiast „zerowa korekta”. Może to sugerować, że różne wyrażenia stosowane były w celu uwzględnienia spadku salda strukturalnego podczas głębokich recesji, chociaż Komisja stwierdziła w trakcie kontroli, że wymagałaby zerowej korekty w obydwu przypadkach¹⁹. Duża liczba kategorii związanych z

¹⁸ Wspólnie uzgodnione stanowisko dotyczące elastyczności przewidzianej w pakcie stabilności i wzrostu; Rada ECOFIN UE; 14345/15; Bruksela, 30 listopada 2015 r., s. 8; WYNIK POSIEDZENIA RADY, 3445. posiedzenie Rady do Spraw Gospodarczych i Finansowych, Bruksela, 12 lutego 2016 r.

¹⁹ Niezależnie od przepisów i ich interpretacji bardzo trudno jest zapobiegać pogorszeniu się salda strukturalnego w okresach recesji. Przykładowo, w okresie stosunkowo łagodnej recesji w 2000 r. salda strukturalne w krajach strefy euro zmniejszyły się średnio o 1,2 p.p. PKB między 2000 r. a 2002 r. W okresie głębokiej recesji salda strukturalne zmniejszyły się o 2,5 p.p. PKB

„okresami słabej koniunktury” odzwierciedla fakt, iż matryca została wprowadzona w czasie głębokiej recesji, co mogło także wpływać na wartości parametrów w matrycy.

27. Komisja wprowadziła niewielkie i niespójne rozróżnienie między wymogami w zakresie korekty dla państw członkowskich o wyższych wskaźnikach zadłużenia (tj. powyżej wartości granicznej wynoszącej 60%) i pozostałych państw członkowskich. Wymóg dla pierwszej grupy państw jest wyższy o jedną czwartą punktu procentowego w okresach słabej i dobrej koniunktury, ale – co zaskakujące – nie w okresach normalnej koniunktury. W odniesieniu do nich Komisja po prostu określiła, że wymóg powinien być wyższy niż 0,5% PKB. Vademecum z 2016 r. wyjaśnia, że wartość wyższa niż 0,5% PKB jest „zwykle rozumiana co najmniej jako 0,6% PKB”²⁰. Podczas gdy korekta w wysokości 0,6% PKB była wymagana w czasach normalnej koniunktury, nie ma dowodów potwierdzających, że wymóg przekraczający tę wartość był zalecany w czasach normalnej koniunktury względem państw członkowskich o wyższych poziomach zadłużenia.

28. W matrycy wyróżniono sytuacje, w których wzrost przewyższa wartość potencjalną lub jest od niej niższy. Niemniej dokonano tego w niespójny sposób, gdyż wymogi są wyższe o jedną czwartą punktu procentowego w okresach słabej i dobrej koniunktury, jeśli wzrost przekracza wartość potencjalną, lecz w czasach normalnej koniunktury nie przewidziano takiej dodatkowej korekty dla państw o niskim poziomie zadłużenia, a w przypadku państw o znacznym poziomie zadłużenia jest ona nieokreślona. Chociaż wdrażanie reform powinno być łatwiejsze w przypadku szybkiego wzrostu, tj. stopy wzrostu wyższej niż wartość średnia lub potencjalna, Komisja stwierdziła, że wymogi uwzględniały wykonalność większych korekt, w tym ich trwałość polityczną (zob. także **pkt 50**).

29. Przed ustanowieniem wartości ujętych w matrycy Komisja nie analizowała, w jaki sposób ustanowione parametry w powiązaniu ze „znacznym odchyleniem” zdefiniowanym w rozporządzeniu mogłyby zapewnić osiągnięcie przez państwa członkowskie odnośnych średniookresowych celów budżetowych w rozsądnym czasie. Matryca nie była oparta na

między 2007 r. a 2010 r. (na podstawie danych MFW, światowa prognoza gospodarcza, październik 2017 r.).

²⁰ „Vade Mecum on the Stability and Growth Pact 2016” [Vademecum w sprawie paktu stabilności i wzrostu z 2016 r.], pkt 5, ramka 1.6, s. 38.

symulacji, czy przy rozsądnych założeniach makroekonomicznych zawarte w niej wartości zapewniłyby średnią korektę salda strukturalnego o 0,5 p.p. PKB w rozsądnym czasie. Jedyna przeprowadzona analiza dotyczyła rozdziału luk produktowych, bez przyglądania się konsekwencjom związanym z osiągnięciem średniookresowych celów budżetowych.

30. Europejska Rada Budżetowa ostrzegła, że wobec braku określenia w rozporządzeniu ograniczeń dotyczących łącznych odchyłeń państwa członkowskie były zachęcane do systematycznego odbiegania od wymaganych korekt w dążeniu do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego oraz że niektóre państwa mogły to planować w ramach dozwolonych marginesów²¹.

31. W maju 2017 r. Komisja jeszcze bardziej osłabiła ramy, wprowadzając „margines swobody”²². Ogłosiła, że zamierza stosować ten margines w przypadkach, w których wpływ dużej korekty budżetowej na wzrost gospodarczy i zatrudnienie jest szczególnie znaczący²³.

32. W proponowanych zaleceniach dla poszczególnych krajów skierowanych do Włoch w maju 2017 r. Komisja stwierdziła, że wymagana korekta musiałaby wynosić „co najmniej 0,6% PKB”, jednak następnie dodała: „W komunikacie Komisji towarzyszącym zaleceniom dla poszczególnych krajów przypomniano, że ocena projektu planu budżetowego na 2018 r. oraz późniejsza ocena wyniku budżetu na 2018 r. będą musiały uwzględniać cel, którym jest osiągnięcie kursu polityki budżetowej wzmacniającego obecne ożywienie koniunktury i jednocześnie zapewniającego stabilność finansów publicznych Włoch. W tym kontekście Komisja zamierza wykorzystać obowiązujący margines swobody ze względu na sytuację koniunkturalną we Włoszech”²⁴.

²¹ Zob. s. 55 rocznego sprawozdania Europejskiej Rady Budżetowej za 2017 r.

²² COM(2017) 500 final „Europejski semestr na 2017 r.: zalecenia dla poszczególnych krajów”.

²³ W swoim rocznym sprawozdaniu za 2017 r. Europejska Rada Budżetowa stwierdziła w tym kontekście: „Podczas gdy elastyczność jest pożądana, rosnąca liczba przepisów w sprawie elastyczności w ramach paktu stabilności i wzrostu jest postrzegana jako pozbawiona przejrzystości oraz czasami ustalana w sposób doraźny, w tym w odpowiedzi na względy polityczne”.

²⁴ COM(2017) 511 final.

33. W ten sposób Komisja ogłosiła *ex ante*, że znaczne odchylenie od korekty ustanowione w zaleceniach dla poszczególnych krajów może nie uruchomić oceny braku zgodności. Ograniczyło to przydatność i wiarygodność ustanowionego wymogu.

34. Wyjaśniając tę nową elastyczność w późniejszym czasie w tym samym roku, Komisja stwierdziła, że przy ocenie zgodności z paktem stabilności i wzrostu może skorzystać z przysługującej jej swobody uznania²⁵. W związku z tym, nawet jeśli państwo członkowskie poważnie odbiega od wymaganej ścieżki dostosowania, Komisja „może ostatecznie wykazać”, że procedura znacznego odchylenia nie była uzasadniona. W tym kontekście Komisja powołuje się na art. 6 ust. 3 rozporządzenia nr 1466/97/WE, stwierdzając, że chociaż ocena ogólna była powiązana z precyzyjnymi kryteriami ilościowymi, nie ograniczała się do takich kryteriów, co umożliwiało Komisji uwzględnienie innych elementów.

35. Dalsze wyjaśnienia dotyczące dodatkowego złagodzenia przepisów zawarto w ogólnym sprawozdaniu oceniającym Komisji w sprawie projektów planów budżetowych na 2018 r. Uzasadnieniem złagodzenia przepisów jest fakt, iż ożywienie nadal wydaje się być niepewne lub mogłoby być zagrożone zbyt restrykcyjną polityką fiskalną. Stwierdza się, że państwa członkowskie o relacji długu do PKB powyżej 60% powinny zapewnić skuteczne wprowadzenie „rozsądnej korekty budżetowej”, która jest opisywana przez Komisję mniej więcej jako połowa wymogu zawartego w matrycy. Ten sam dokument określa tę rozsądną korektę jako niezbędne kryterium unikania procedur nadmiernego deficytu w wyniku długu.

36. Należy zauważyć, że ostatnie złagodzenie wymogów wprowadzono w czasie, gdy gospodarka UE i strefy euro ciągle rosła przez okres czterech lat, przy czym stopy wzrostu były wyższe niż wartości produkcji potencjalnej. W jednym przypadku Komisja uzasadniła zmniejszenie korekty wymaganej na podstawie przeprowadzonej oceny stwierdzeniem, że wzrost nie był wystarczająco solidny, jednak nie wzięła pod uwagę faktu, iż wzrost w ostatnich czterech latach (2015-2018), który może wydawać się niski, był zgodnie z szacunkami o 1 p.p. wyższy od potencjalnej stopy wzrostu.

²⁵ COM(2017) 800 final „Ogólna ocena projektów planów budżetowych na 2018 r.”.

Wdrażanie przez Komisję elastyczności, w sprawie której osiągnęła ona później porozumienie z państwami członkowskimi, prowadzi do dużych opóźnień w osiągnięciu średniookresowych celów budżetowych oraz umożliwia zwiększenie niepowiązanych wydatków

37. W 2015 r. Komisja stwierdziła, że należy ograniczyć klauzulę reform strukturalnych do 0,5% PKB oraz nie należy ustanawiać wartości granicznej względem klauzuli inwestycyjnej²⁶. Następnie Rada Ecofin²⁷, w porozumieniu z Komisją, ustanowiła łączną wartość graniczną dla odstępstwa z tytułu reform strukturalnych i inwestycji wynoszącą 0,75% PKB do czasu osiągnięcia przez państwo członkowskie średniookresowego celu budżetowego. Nie ustalono stopy ograniczenia względem klauzuli reformy emerytalnej (która jest jednak ograniczona do faktycznych kosztów). Takie ograniczenie nie ma także zastosowania do klauzuli nadzwyczajnych zdarzeń.

38. Klauzulę inwestycyjną można wykorzystywać jedynie w roku budżetowym, w którym wzrost PKB jest ujemny lub ujemna luka produktowa jest większa niż 1,5% PKB. Ograniczenia takie nie mają zastosowania do klauzul reform strukturalnych (w tym klauzuli reformy emerytalnej). Takie ograniczenie nie ma także zastosowania do klauzul nadzwyczajnych zdarzeń.

39. Odstępstwo z tytułu inwestycji i reform strukturalnych można przyznać tylko wówczas, gdy saldo strukturalne państwa członkowskiego odbiega od średniookresowego celu budżetowego o najwyżej 1,5 p.p. PKB. Ograniczenie to nie ma zastosowania do klauzuli reformy emerytalnej. Nie ma także zastosowania do klauzul nadzwyczajnych zdarzeń.

²⁶ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Banku Centralnego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów i Europejskiego Banku Inwestycyjnego „Optymalne wykorzystanie elastyczności przewidzianej w obowiązujących postanowieniach paktu stabilności i wzrostu”; Strasburg, 13.1.2015 r.; COM(2015) 12 final.

²⁷ Wspólnie uzgodnione stanowisko dotyczące elastyczności przewidzianej w pakcie stabilności i wzrostu; Rada Ecofin UE; 14345/15; Bruksela, 30 listopada 2015 r., s. 8.

40. **Tabela 1** zapewnia przegląd wszystkich zatwierdzonych klauzul elastyczności w latach 2013-2017.

Tabela 1 – Wykaz klauzul elastyczności przyznanych w latach 2013-2017, w procentach PKB

Państwo członkowskie	Suma dozwolonych odchylieni 2013-2017	2013		2014		2015		2016				2017						
		Renty i emerytury	Inwestycje	Renty i emerytury	Inwestycje	Renty i emerytury	Uchodźcy	Reforma strukturalna	Renty i emerytury	Inwestycje	Uchodźcy	Bezpieczeństwo	Reforma strukturalna	Renty i emerytury	Inwestycje	Uchodźcy	Bezpieczeństwo	Trzęsienie ziemi
LV	1,20	0,50				0,30		0,30				0,10						
IT	1,20						0,03	0,50		0,21	0,06	0,06				0,16		0,18
BG	0,70		0,60		0,10													
FI	0,67						0,05				0,17		0,50	0,10	-0,15			
SK	0,40				0,40													
AT	0,39						0,09				0,25	0,04					0,01	
HU	0,22						0,04					0,04					0,14	
BE	0,17						0,03				0,08	0,05					0,01	
LT	0,10							0,10					0,4*					
SL	0,08										0,07					0,01		

Źródła: Komisja 2013-2017.

■ Przyznane ex post
■ Przyznane
■ Oczekiwane przyznanie ex post, prognoza z wiosny 2018 r.

* 0,40 przyznane w pełni, jednak uzależnione od zgodności z minimalną wartością odniesienia. To oznaczało, że dozwolone odchylenie dla LT wyniosło 0,1 w 2017 r.

Źródło: Komisja.

Wdrażanie klauzuli inwestycyjnej

41. W styczniu 2015 r. Komisja²⁸ przyjęła stanowisko, zgodnie z którym odstępstwo na podstawie klauzuli inwestycyjnej może zostać przyznane, jeśli państwo członkowskie zamierza pozyskać wydatki krajowe na kwalifikujące się programy UE zwiększające wzrost gospodarczy²⁹. Wydatki nominalne są następnie obliczane jako procent PKB, a wymóg w zakresie korekt jest zmniejszany o tę samą wartość procentową PKB. Narzucono warunek, zgodnie z którym wartość euro wydatków na nakłady brutto na środki trwałe w odpowiednim roku nie powinna ulegać zmniejszeniu. Zostało to następnie potwierdzone przez Radę Ecofin we wspólnie uzgodnionym stanowisku dotyczącym elastyczności przewidzianej w pakcie stabilności i wzrostu³⁰.

²⁸ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Banku Centralnego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów i Europejskiego Banku Inwestycyjnego „Optymalne wykorzystanie elastyczności przewidzianej w obowiązujących postanowieniach paktu stabilności i wzrostu”; Strasburg, 13.1.2015 r.; COM(2015) 12 final.

²⁹ Komisja określa czasami odstępstwo z tytułu inwestycji jako podkategorię klauzuli reform.

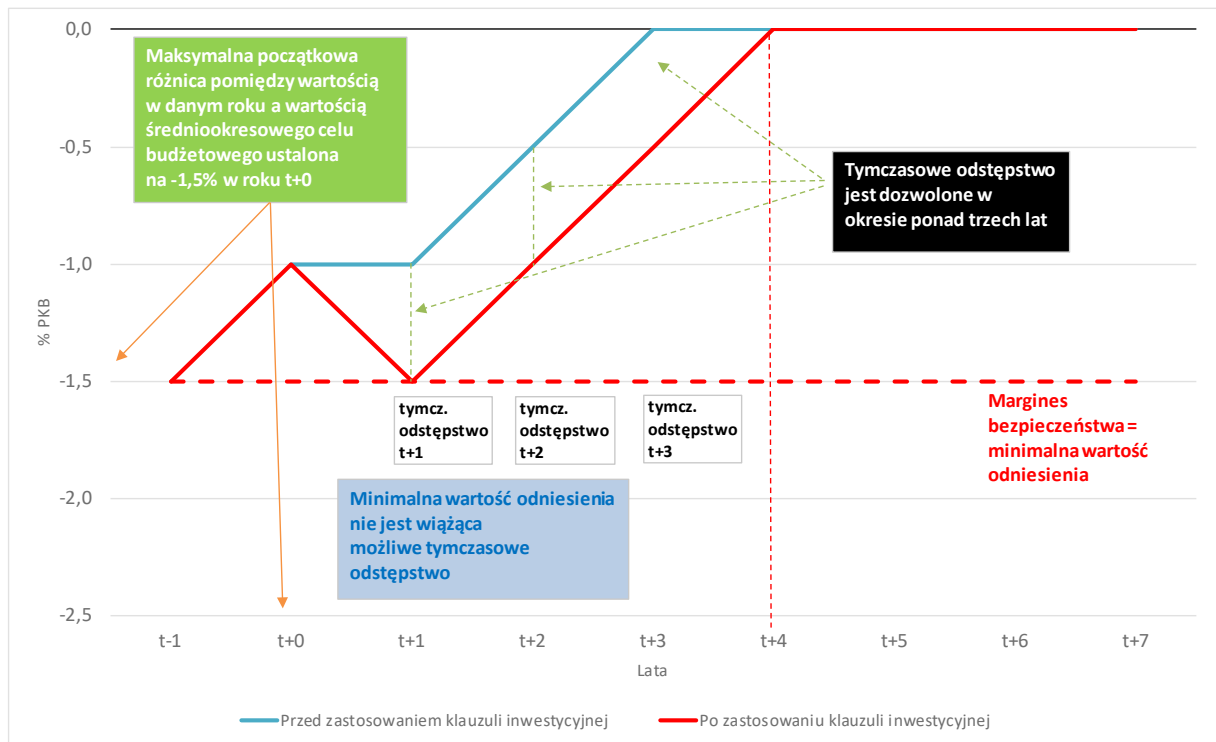
³⁰ ECOFIN 888, UEM 422, 14345/15.

42. Obecny projekt klauzuli inwestycyjnej nie obejmuje warunku ani wyraźnego celu wzrostu wskaźnika inwestycji jako odsetka PKB. W przypadku Włoch Komisja zgłosiła, że nawet po udzieleniu odstępstwa z tytułu inwestycji wydatki budżetowe kraju na nakłady brutto na środki trwałe pozostałyby zasadniczo stabilne względem PKB³¹.

43. Jako że wydatki związane z zatwierdzoną klauzulą inwestycyjną ograniczą saldo strukturalne w roku, dla którego odstępstwo zostało zatwierdzone, będzie to oddziaływać na ścieżkę sald strukturalnych w kolejnych latach, a czas na zbliżenie się do średniookresowego celu budżetowego w związku z tym się wydłuży, przy założeniu, że pozostałe uwarunkowania pozostaną identyczne. W rezultacie odstępstwo z tytułu inwestycji w jednym roku zwiększy ogólne dozwolone wydatki w kolejnych latach, niezależnie od poziomu wydatków na inwestycje w tych latach. Nie obowiązuje warunek wymagający utrzymania poziomów zwiększonych inwestycji w kolejnych latach. Można to także stwierdzić na podstawie opisu skutków klauzuli inwestycyjnej opracowanego przez Komisję³² (zob. rys. 4).

³¹ Ocena programu stabilności Włoch na 2016 r. (maj 2016 r.): „Nakłady brutto na środki trwałe rządu Włoch mają zgodnie z prognozami Komisji nadal wzrastać w wartościach nominalnych w 2016 r. i 2017 r. (odpowiednio o 0,9% i 0,6%). W rezultacie inwestycje publiczne mają pozostawać zasadniczo stabilne jako odsetek PKB (na poziomie około 2,3%)”.

³² Vademecum z 2017 r., załącznik 14, symulacja 2, s. 176.

Rys. 4 – Symulacja klauzuli inwestycyjnej opracowana przez Komisję

Źródło: Vademecum Komisji w sprawie paktu stabilności i wzrostu z 2017 r., załącznik 14, symulacja 2, s. 176.

44. Aby unikać wydłużenia okresu konwergencji, w nadchodzących latach Komisja musiałaby zwiększyć korektę określoną w macierzy o pełną lub proporcjonalną kwotę zatwierdzonego odstępstwa z tytułu inwestycji (to samo odnosi się do odstępstw z tytułu reform strukturalnych i nadzwyczajnych zdarzeń, zob. poniżej). Komisja nie stosuje jednak takiego podejścia. Podczas kontroli wyjaśniła, że dodatkowe korekty względem macierzy stworzyłyby wzorzec powstrzymywania/stymulowania korekt i mogłyby prowadzić do nałożenia dużych korekt, które mogłyby zostać uznane za represyjne lub odstraszałyby państwa członkowskie od wdrażania reform strukturalnych.

45. W opisie skutków klauzuli inwestycyjnej³³ Komisja pokazuje, że czas konwergencji wydłuży się, niemniej twierdzi, że skutek odstępstw zostanie zniesiony przed upływem ostatniego roku okresu objętego programem. Obliczenia Komisji opierają się na założeniu, że

³³ Zob. różne symulacje klauzul w Vademecum Komisji w sprawie paktu stabilności i wzrostu z 2017 r., załącznik 14.

średnia korekta będzie wynosić 0,5 p.p. PKB rocznie oraz że państwo członkowskie odbiega początkowo od średniookresowego celu budżetowego o 1,5% PKB. W przypadku braku odstępstwa z tytułu inwestycji średniookresowy cel budżetowy zostałby osiągnięty w tym tempie w ciągu 3 lat. W przypadku odstępstwa z tytułu inwestycji na poziomie 0,5% PKB wymagany byłby jeden dodatkowy rok. Na tej podstawie Komisja twierdzi, że nawet w przypadku braku środków wyrównawczych w kolejnych latach skutki klauzul zostaną wyeliminowane do końca okresu objętego programem (zob. rys. 4).

46. W rzeczywistości średnia korekta wynosząca 0,5% nie jest jednak osiągnięta ze względu m.in. na margines znacznego odchylenia. Czas konwergencji zostanie zatem znacznie bardziej wydłużony. Wydłuży się jeszcze bardziej, jeśli uwzględnione zostaną skutki innych odstępstw (z tytułu reform i nadzwyczajnych zdarzeń). W przypadku jednego kraju łączne odstępstwa z tytułu innego niż reformy emerytalne do wszystkich celów osiągnęły 1,2% PKB w latach 2015-2017 (zob. tabela 1).

47. Zatwierdzone odstępstwo z tytułu inwestycji prowadzi do zwiększonych wydatków ogólnych w kolejnych latach, niezależnie od zmian poziomu wydatków na inwestycje. Całkowity wzrost bieżących wydatków może zatem przekroczyć kilkakrotnie zatwierdzone odstępstwo z tytułu inwestycji do czasu ostatecznego osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego³⁴.

Wdrażanie klauzuli reform strukturalnych

48. Tak jak w przypadku klauzuli inwestycyjnej odstępstwo z tytułu reform strukturalnych skutkuje wzrostem dozwolonych wydatków nie tylko w roku, względem którego jest ono zatwierdzone, ale także w latach kolejnych (w porównaniu z pierwotną ścieżką), a zatem przedłuża czas konwergencji w dążeniu do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego.

³⁴ Zob. Vademecum Komisji w sprawie paktu stabilności i wzrostu z 2017 r., załącznik 14, symulacja 2, s. 176.

49. Komisja zdecydowała, że odstępstwo z tytułu reform strukturalnych nie musi odpowiadać faktycznym kosztom budżetowym wdrażania reformy³⁵. Z drugiej strony rozporządzenie nakłada wyraźny wymóg dołączenia analizy kosztów i korzyści, aby reforma kwalifikowała się do uzyskania odstępstwa³⁶. W przypadku znaczących reform systemów emerytalnych wyraźnie wskazuje, że odstępstwo powinno być ograniczone do faktycznych kosztów.

50. Zamiast tego Komisja korzystała ze swobody uznania podczas określania poziomu odstępstwa (w zakresie zatwierdzonym przez Radę Ecofin), jeśli reforma miała długotrwale oddziaływać na wzrost, a zatem pozytywnie oddziaływać na budżet, mimo iż takie skutki o wiele trudniej jest zmierzyć niż faktyczne koszty budżetowe reformy. W ten sposób „standardowe odstępstwo z tytułu reform” działa jak zachęta do przeprowadzania reform, a nie instrument służący do pokrycia powiązanych kosztów³⁷.

51. Komisja dysponuje jednak wieloma innymi instrumentami polityki w celu zachęcania państw członkowskich do wdrażania reform strukturalnych, łącznie z zasobami budżetowymi.

52. Komisja będzie stosować klauzulę podczas oceny *ex post* w przypadku pełnego wdrożenia planowanych reform³⁸. W przypadku gdy klauzule są przyznawane *ex ante*,

³⁵ Komisja wyjaśnia, że jednym z powodów, z których to podejście jest niewykonalne jest to, iż bezpośrednio koszty uznaje się za trudne do zmierzenia. Komisja stwierdza również, że „mogą istnieć inne koszty związane z wprowadzeniem takiej reformy, które wykraczają poza bezpośrednio koszty budżetowe, np. koszty gospodarcze i polityczne”.

³⁶ Art. 3 ust. 2 lit. c) rozporządzenia nr 1466/97/WE wymaga, by programy stabilności i konwergencji zawierały analizę kosztów i korzyści znaczących reform strukturalnych, które bezpośrednio pociągają za sobą poprawę finansów publicznych w długim okresie, w tym poprzez trwałe zwiększenie wzrostu potencjalnego.

³⁷ Komisja wyjaśniła, że: „z uwagi na stwierdzone trudności w dokładnym ilościowym określeniu oddziaływania reform strukturalnych, podjęto decyzję polityczną o stosowaniu bardziej ogólnego podejścia wiążącego się z większą wydajnością, zrozumiałością i szybkością realizacji. Podejście to obejmuje udzielanie standardowego odstępstwa na podstawie oceny (lub zweryfikowania) reformy lub pakietu reform jako odpowiednio znaczących. Przeprowadzana przez Komisję ocena stosowania klauzuli reform strukturalnych koncentruje się zatem na zdolności pakietu reform do zwiększania stabilności”.

³⁸ Wspólnie uzgodnione stanowisko dotyczące elastyczności przewidzianej w pakcie stabilności i wzrostu; Rada Ecofin UE; 14345/15; Bruksela, 30 listopada 2015 r., sekcja 3.1, s. 6.

w zaleceniu dla poszczególnych krajów stwierdza się, że o ile planowane reformy są w pełni wdrażane, ocena *ex post* zgodności odejmuje klauzulę od wymogu budżetowego³⁹.

W przypadku Włoch wiosną 2017 r. Komisja przyznała dozwolone odchylenie, ale nie oceniła w przejrzysty sposób, czy wszystkie reformy przedstawione we włoskim krajowym programie reform na 2015 r., w odniesieniu do których wnioskowano o elastyczność, zostały w pełni wdrożone. W sprawozdaniu krajowym z 2017 r. niektóre reformy są opisane jako niewdrożone (np. projekt ustawy z 2015 r. o prawie konkurencji nie został przyjęty).

53. Trybunał odnotował brak wystarczających informacji i oceny (zarówno *ex ante*, jak i *ex post*) przez Komisję bezpośrednich kosztów budżetowych i długoterminowych korzyści leżących u podstaw niektórych klauzul. Przykładowo, Włochom przyznano dwie klauzule reform strukturalnych na łącznym poziomie 0,5% PKB w 2016 r.; odchylenie nie odpowiadało jednak możliwym do zweryfikowania bezpośrednim i pośrednim kosztom budżetowym reform oszacowanym przez Włochy. W 2016 r. odchylenie było dwa razy większe niż koszty, a w okresie dostosowania nie prognozowano żadnych kosztów (2017-2019).

54. Trybunał stwierdził, że Komisja niewystarczająco oszacowała oddziaływanie gospodarcze powiązane z klauzulami. Przykłady symulacji wykorzystujących model QUEST⁴⁰ istnieją, jednak w pewnych przypadkach Komisja powinna zwrócić się do państw członkowskich o kolejne analizy i uzasadnienia, jeśli przekazały one niewystarczające informacje. W przypadku klauzuli reformy strukturalnej Włoch na poziomie 0,4% PKB z 2016 r. organy krajowe oszacowały długoterminowe pozytywne oddziaływanie reform na PKB i przekazały te informacje Komisji. Wiosną 2015 r. Komisja oceniła, że prognozowany przez organy pozytywny wpływ na PKB był „wiarygodny”. Trybunał nie uzyskał jednak wystarczających dowodów, by potwierdzić kontrole prowadzone przez Komisję. Następnie Komisja opracowała własne dane szacunkowe dotyczące oddziaływania w grudniu 2015 r. i skorygowała je w kwietniu 2016 r., częściowo ze względu na długoterminowy charakter prognoz i powiązaną niepewność niektórych założeń. Nie opracowano danych szacunkowych

³⁹ Wspólnie uzgodnione stanowisko dotyczące elastyczności przewidzianej w pakcie stabilności i wzrostu; sekcja 3.3.(iv).

⁴⁰ Globalny model makroekonomiczny wykorzystywany przez Dyрекcję Generalną do Spraw Gospodarczych i Finansowych (DG ECFIN) do analizy polityki makroekonomicznej i badań.

w momencie oceny *ex post* klauzuli (tj. na wiosnę 2017 r.). Te dane szacunkowe mają co najwyżej orientacyjny charakter i są zasadniczo niepewne, co sprawia, że nie stanowią odpowiedniego kryterium na potrzeby oceny *ex post* kwalifikowalności klauzul.

W odniesieniu do klauzuli inwestycyjnej przyznanej Włochom (0,25% PKB) wpływ na PKB nie został oszacowany.

Wdrażanie klauzuli nadzwyczajnych zdarzeń

55. Dozwolona jest elastyczność względem odchyłeń wynikających z nadzwyczajnych zdarzeń takich jak napływ uchodźców, klęski żywiołowe czy zagrożenia dla bezpieczeństwa⁴¹. Komisja musi ocenić, czy takie zdarzenia uzasadniają elastyczność, czy też nie. Powiązane klauzule nie posiadają określonego pułapu.

56. Tak jak w przypadku klauzul inwestycyjnych i reform strukturalnych, Komisja nie zwiększa wymogów w zakresie korekt w latach następujących po przyznaniu klauzuli w celu skompensowania wzrostu wydatków wynikających z nadzwyczajnego zdarzenia. Czas konieczny do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego jest zatem dodatkowo wydłużany.

57. Podczas oceny wydatków dozwolonych na podstawie klauzuli Trybunał stwierdził, że pewne wydatki zapobiegawcze były dozwolone *ex ante* (na przykład działania zapobiegawcze dotyczące budynków publicznych we Włoszech w 2017 r.) pomimo odstępstwa od zasady zawartej w *Vademecum*, która wymaga bezpośredniego powiązania wydatków ze zdarzeniem⁴². W przesłanych odpowiedziach Komisja stwierdza, że gdyby wydatki te nie zostały poniesione, byłyby wyłączone *ex post*. Trybunał uważa, że w tym konkretnym przypadku powinny zostać uznane za niekwalifikujące się, gdyż nie były bezpośrednio powiązane z faktycznym zdarzeniem.

⁴¹ Art. 5 ust. 1 akapit trzynasty i art. 9 ust. 1 akapit trzynasty rozporządzenia nr 1466/97/WE.

⁴² *Vademecum* Komisji w sprawie paktu stabilności i wzrostu z 2017 r., pkt 4, s. 46.

Wybór najkorzystniejszych wskaźników z kilku roczników

58. Kolejne złagodzenie ram wynika z korzystania z najkorzystniejszych danych z kilku roczników na potrzeby podejmowania decyzji na różnych etapach procedury zamiast najnowszych dostępnych danych, które są najbardziej wiarygodne. Najkorzystniejsze wskaźniki w tym kontekście oznaczają wskaźniki wymagające najmniejszych korekt. Wybór najkorzystniejszych roczników ma miejsce: podczas obliczania zakresu, w jakim saldo strukturalne odbiega od średniookresowego celu budżetowego, oraz podczas ustanawiania, a następnie zamrażania wymogu w zakresie korekt.

59. Komisja mierzy zakres, w jakim saldo odbiega od średniookresowego celu budżetowego w danym roku, porównując średniookresowy cel budżetowy z saldem strukturalnym w poprzednim roku, wykorzystując do tego różne najkorzystniejsze roczniki, zamiast porównywać ten cel z saldem strukturalnym z danego roku. W przypadku państw członkowskich, które osiągnęły swój średniookresowy cel budżetowy, ale których saldo strukturalne ulega pogorszeniu, podczas oceny z zastosowaniem tego podejścia może wystąpić opóźnienie o jeden rok.

Stosowanie jednostronnego zamrażania

60. Po ustaleniu wymogów wiosną poprzedniego roku są one zamrażane, tj. nigdy nie są korygowane w górę, nawet jeśli korekta danych wskazuje na poprawę warunków gospodarczych. Przykładowo, podczas oceny projektów planów budżetowych w listopadzie 2017 r. Komisja mogła wziąć pod uwagę lepsze perspektywy makroekonomiczne. Są one jednak korygowane w dół, jeśli sytuacja gospodarcza pogorszy się w okresie bardzo słabej koniunktury.

61. Ponadto podczas ocen przeprowadzonych wiosną 2014 r., wiosną 2015 r. i wiosną 2016 r. Komisja wybrała najkorzystniejsze wskaźniki z różnorodnych roczników, które nie były porównywalne, gdyż opierały się na europejskim systemie zintegrowanych rachunkowości gospodarczych (ESA) 95 i 2010. Na tym etapie przejściowym mieszanie takich wskaźników mogło doprowadzić do odmiennych stanowisk od tych, które zostałyby osiągnięte, gdyby zastosowane wskaźniki opierały się na wspólnej normie.

Łączne skutki klauzul i marginesu znacznego odchylenia uniemożliwiają osiągnięcie średniookresowego celu budżetowego w rozsądnym czasie

62. Po ustaleniu wartości odniesienia dla rocznej konwergencji na poziomie 0,5 p.p. PKB średnie saldo strukturalne państw członkowskich z deficytem wynosiło 2,9% PKB⁴³, a ich średnie średniookresowe cele budżetowe wynosiły -0,5% PKB. Wynikało z tego, że średniookresowy cel budżetowy zostałby osiągnięty w ciągu około pięciu lat, z założeniem przeciętnych warunków makroekonomicznych w tym okresie. Byłby to także w przybliżeniu czas konwergencji dla państw członkowskich wychodzących z procedur nadmiernego deficytu, przy założeniu, że saldo nominalne i saldo strukturalne byłyby w tym momencie zbieżne (zob. **ramka 1**).

Ramka 1 – Jakie są rozsądne ramy czasowe dla osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego w ramach części zapobiegawczej?

Rozporządzenie w sprawie części zapobiegawczej nie określa ram czasowych dla osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego, chociaż wspomina o ścieżce dostosowawczej wystarczającej „do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego w *trakcie cyklu koniunkturalnego*” (art. 5 ust. 1 rozporządzenia nr 1466/97/WE).

W tym samym artykule, w ramach wyjaśnienia co do wymogów klauzuli reform strukturalnych, jest mowa o tym, że „oczekuje się powrotu salda sektora instytucji rządowych i samorządowych do średniookresowego celu budżetowego w *okresie objętym programem*”.

Komisja użyła o wiele bardziej precyzyjnych sformułowań związanych z warunkami dotyczącymi klauzuli inwestycyjnej w swoim komunikacie w sprawie elastyczności z 2015 r.: „średniookresowy cel budżetowy musi zostać osiągnięty w *czteroletnim okresie, jaki obejmuje jego aktualny program stabilności lub program konwergencji*”.

Poniższe względy sugerują, że rozsądny termin osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego nie powinien być dłuższy niż 4-5 lat:

– w okresie, w którym przyjęto i wprowadzono rozporządzenie w sprawie części zapobiegawczej (1997-1999), średni deficyt salda strukturalnego dla państw strefy euro wynosił poniżej 2% PKB.

⁴³ Prognoza gospodarcza, wiosna 2006 r.; Komisja Europejska, tabela 2.9, s. 43.

Uwzględniając zdefiniowaną wartość odniesienia dla rocznych korekt na poziomie 0,5% PKB, deficyt salda strukturalnego zostałby wyeliminowany (tj. byłby „bliski równowadze lub nadwyżce”) w ciągu 4 lat.

– Celem części zapobiegawczej jest tworzenie przestrzeni na potrzeby swobodnego działania automatycznych stabilizatorów przy jednoczesnym utrzymywaniu nominalnego deficytu budżetowego poniżej pułapu wynoszącego 3%. Każdy okres dłuższy niż 4 lata przeznaczony na osiągnięcie średniookresowego celu budżetowego zwiększa prawdopodobieństwo wejścia w kolejny okres recesji przed osiągnięciem celu. Na przykład w strefie euro odnotowano jedynie 4 lata ze wzrostem przekraczającym 1% między recesją w latach 2001-2002 a następnym kryzysem.

– Reguła dotycząca zadłużenia w ramach paktu stabilności i wzrostu wymaga, by relacja długu do PKB spadła o średnio 1/20 nadwyżki między faktycznym wskaźnikiem zadłużenia a 60% PKB, przy czym ten średni spadek liczy się dla okresu trzech lat. W przypadku wysoko zadłużonych państw osiągnięcie średniookresowego celu budżetowego zapewniłoby taką redukcję długu. Innymi słowy, szybkie postępy w kierunku średniookresowego celu budżetowego w okresie trzech lat dla wysoko zadłużonych państw członkowskich mają kluczowe znaczenie dla zapewnienia zgodności z regułą dotyczącą zadłużenia. Ponadto w przypadku państw wychodzących z procedury nadmiernego deficytu rozporządzenie przewiduje okres przejściowy wynoszący 3 lata do czasu spełnienia wymogu redukcji długu o 1/20.

63. Biorąc jednak pod uwagę średnie znaczne odchylenie na poziomie 0,25% PKB w dwóch kolejnych latach, państwo członkowskie mogłoby dwukrotnie przedłużyć czas konwergencji, przy czym nadal byłoby uznawane za spełniające wymogi.

64. Klauzule elastyczności z tytułu inwestycji i reform strukturalnych zostały ograniczone do 0,75 p.p. PKB. W przypadku wysiłku fiskalnego wynoszącego 0,25 p.p. rocznie⁴⁴ czas konwergencji wydłużyłby się o kolejne trzy lata⁴⁵.

⁴⁴ Wartość odniesienia wynosząca 0,5 p.p. PKB minus margines znacznego odchylenia na poziomie 0,25 p.p. PKB.

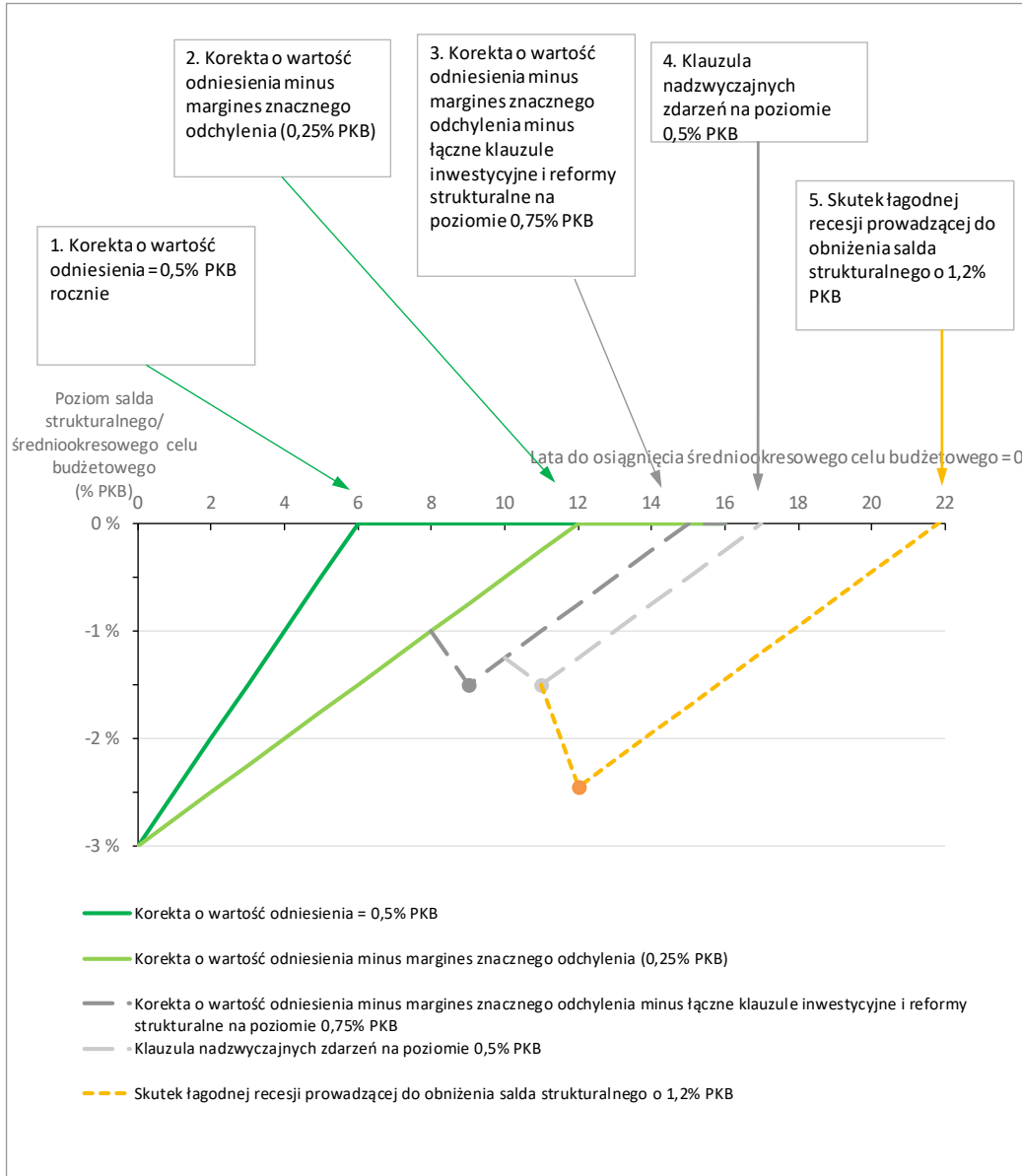
⁴⁵ Włochy uzyskały odstępstwa z tytułu inwestycji i reform strukturalnych bliskie tej wartości granicznej.

65. Klauzule elastyczności dotyczące nadzwyczajnych zdarzeń nie są ograniczone; w przypadku Włoch osiągnęły 0,5 p.p. PKB. Wydłuży to czas konwergencji o kolejne dwa lata, zakładając takie same warunki jak powyżej.

66. Wreszcie, jak pokazuje doświadczenie, dowolny okres recesji spowodowałby cofnięcie wskazówek zegara. Biorąc pod uwagę, że w przedmiotowych ramach dopuszcza się długi okres na osiągnięcie średniookresowego celu budżetowego, wystąpienie recesji jest całkiem prawdopodobne. Stosunkowo łagodna recesja w latach 2000-2002 (średnie stopy wzrostu w strefie euro nie były ujemne) doprowadziła na przykład do zmniejszenia salda strukturalnego strefy euro o około 1,2% PKB. Takie recesje dodatkowo wydłużyłyby czas wymagany na osiągnięcie średniookresowego celu budżetowego. W przypadku wydłużenia czasu na osiągnięcie średniookresowego celu budżetowego możliwe byłoby wystąpienie więcej niż jednej recesji.

67. Na **wykresie 1** przedstawiono łączne skutki matrycy, marginesu znacznego odchylenia, wszystkich klauzul (z wyjątkiem klauzuli reformy emerytalnej) oraz możliwej recesji dla okresu wymaganego do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego. Z wyjątkiem skutków recesji inne skutki pokazane na **wykresie 1** zasadniczo odpowiadają skutkom już obserwowanym w praktyce.

Wykres 1 – łączne skutki marginesu znacznego odchylenia, maksymalnych klauzul inwestycyjnych, reform strukturalnych i nadzwyczajnych zdarzeń oraz łagodnej recesji dla okresu wymaganego do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego



Uwaga: 1) Trybunał zakłada, że wszystkie klauzule są przyznawane przed okresem recesji i w przypadku, gdy saldo strukturalne jest większe niż -1,5%. Nie ma to jednak wpływu na rezultat. 2) Średni średniookresowy cel budżetowy państw członkowskich wynosi -0,5 p.p. PKB. 3. Łączne klauzule inwestycyjne i reformy strukturalne są ograniczone ustawowo. Największa zatwierdzona dotychczas kwota wynosiła 0,71%. Kwota związana z nadzwyczajnym zdarzeniem jest największą dotychczas zatwierdzoną łączną kwotą.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

68. Wprowadzony niedawno nowy „margines swobody” stworzył nowe możliwości ograniczania wymogów, zmniejszając o połowę wymogi zawarte w matrycy. Wymóg dla państwa członkowskiego o długu przekraczającym 60% PKB w okresach normalnej

koniunktury zawarty w matrycy mógłby zostać zmniejszony z 0,6% do 0,3%. Ponadto państwo członkowskie mogłoby (chyba że zastosowało margines znacznego odchylenia przekraczający 0,25% PKB w poprzednim roku) dodatkowo zmniejszyć ten wymóg o 0,24% PKB, praktycznie unikając wszelkich korekt pomimo znajdowania się w okresie normalnej koniunktury.

69. Podczas definiowania matrycy, wprowadzania wszystkich odstępstw i zatwierdzania ich względem poszczególnych państw członkowskich Komisja nie analizowała skutków odstępstw dla przewidywanego osiągnięcia przez państwo członkowskie średniookresowego celu budżetowego w rozsądnym czasie (zob. **ramka 1**), co stanowi główny cel rozporządzenia. Komisja oświadczyła, że celowo skupiła się na rocznych zmianach salda strukturalnego z powodu niepewności związanych z prognozowaniem zmian makroekonomicznych. Symulacje przeprowadzone przez Komisję i załączone do Vademecum nie są realistyczne, gdyż zakładają konwergencję zgodną z wartością odniesienia wynoszącą 0,5% rocznie, podczas gdy w rzeczywistości zmienia się ona zgodnie z matrycą, a ogranicza ją dodatkowo dozwolony margines odchylenia. To krótkowzroczne podejście uniemożliwia odpowiednią ocenę skutków odstępstw dla osiągnięcia głównego celu rozporządzenia.

70. Matryca, margines znacznego odchylenia, różne klauzule elastyczności i ostatnio wprowadzony margines swobody łącznie skutkowały znacznym osłabieniem ram. W szczególności zbliżenie się do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego przez państwo członkowskie, które stosuje wszystkie klauzule elastyczności, może zostać rozciągnięte na niezwykle długi okres. Pozostawiłoby to wysoko zadłużone państwa członkowskie w niepewnej pozycji podczas następnej recesji oraz spowodowałoby także opóźnienie obniżenia wskaźnika zadłużenia tych państw.

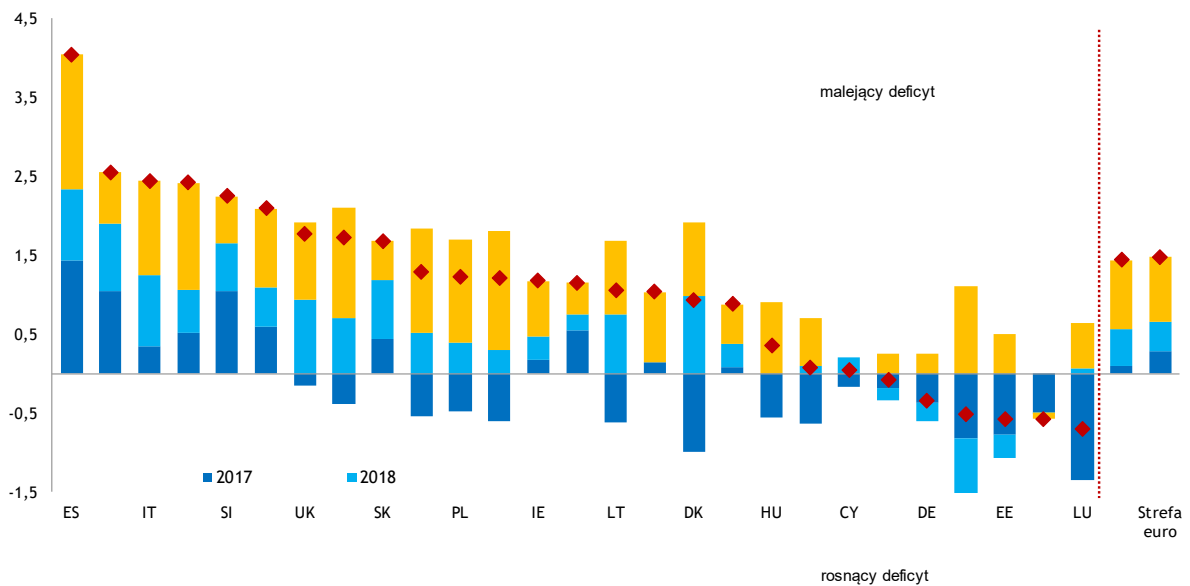
Wartość informacyjna prognoz dotyczących roku końcowego w programach stabilności i konwergencji

71. Większość państw członkowskich objętych częścią zapobiegawczą wykazuje w programach stabilności i konwergencji, że osiągnie średniookresowy cel budżetowy przed upływem czwartego roku lub co najmniej poczyni znaczące postępy w kierunku osiągnięcia

tego celu⁴⁶. Jest to zgodne z oczekiwaniami wyrażonymi przez Komisję w swoim dokumencie „Optymalne wykorzystanie elastyczności...”⁴⁷. Większość postępów zgodnie z prognozami ma być jednak osiągnięta w ostatnich dwóch latach okresu objętego programem (zob. **wykres 2)**⁴⁸.

Wykres 2 – Profil czasowy zmian budżetowych w latach 2017-2020 przedstawiony w programach stabilności i konwergencji na 2017 r.

Wykres 2.1: Profil czasowy zmian budżetowych: planowana zmiana w nominalnym saldzie budżetowym (p.p. PKB, łącznie) w państwach członkowskich UE na lata 2017-2020, przedstawiona w programach stabilności i konwergencji na 2017 r.



Wykres pokazuje zmianę w saldzie nominalnym w latach 2017-2020 zgodnie z programami stabilności i konwergencji na 2017 r. Kraje w kolejności od największej do najmniejszej zmiany w nominalnym saldzie budżetowym w latach 2017-2020

Źródło: Programy stabilności i konwergencji na 2017 r.

Źródło: Institutional Paper 059, lipiec 2017 r., Komisja Europejska, w odniesieniu do programów stabilności i konwergencji na 2017 r., s. 17.

72. Prognozy salda strukturalnego są korygowane każdego roku. Przykładowo, najwcześniejsze prognozy dotyczące salda strukturalnego w 2018 r. opracowane w 2014 r.

⁴⁶ Zob. na przykład ramka 2.1 w dokumencie „An Overview of the 2017 Stability and Convergence Programmes and an Assessment of the Euro Area Fiscal Stance for 2018” [Przegląd programów stabilności i konwergencji na 2017 r. i ocena kursu polityki budżetowej strefy euro na 2018 r.], Institutional Paper 059, lipiec 2017 r.

⁴⁷ COM(2015) 12 final, Strasburg 13.1. 2015 r.

⁴⁸ Wykres 2.1 w tym samym dokumencie.

i 2015 r. są o wiele bardziej optymistyczne niż prognozy sporządzone w późniejszych latach, tj. 2016 r. i 2017 r. (zob. **tabela 2**). Takich korekt w dół nie można przypisywać pogarszającym się perspektywom makroekonomicznym, które w rzeczywistości poprawiły się.

Tabela 2 – Docelowe saldo strukturalne na 2018 r. w programach stabilności i konwergencji na lata 2014-2017 w odniesieniu do próby państw członkowskich, jako procent PKB

	AT	BE	FI	IT	HU	NL	ES	FR	PT
Program stabilności i konwergencji na 2014 r.	-0,3%		0,3%	0,0%					-0,2%
Program stabilności i konwergencji na 2015 r.	-0,5%	0,0%	-2,6%	0,1%	-1,6%	-0,5%	-0,2%	-0,1%	-0,4%
Program stabilności i konwergencji na 2016 r.	-0,5%	0,0%	-1,4%	-0,8%	-1,7%	-0,6%	-1,9%	-0,3%	-0,8%
Program stabilności i konwergencji na 2017 r.	-0,8%	-0,4%	-1,1%	-0,7%	-2,4%	0,3%	-2,0%	-0,5%	-1,1%

Źródło: programy stabilności i konwergencji na lata 2014-2017 dla AT, BE, FI, IT, HU, NL, ES, FR, PT.

73. W komunikacie w sprawie elastyczności z 2015 r. Komisja stwierdziła, że „dane państwo członkowskie ma obowiązek skompensować tymczasowe odstępstwo, a średniookresowy cel budżetowy musi zostać osiągnięty w czteroletnim okresie, jaki obejmuje jego aktualny program stabilności lub program konwergencji”⁴⁹. To zdanie pojawia się w sekcji dotyczącej skutków klauzul elastyczności, ale zdaje się sugerować, że wszystkie państwa członkowskie muszą osiągnąć średniookresowy cel budżetowy do końca okresu objętego programem stabilności i konwergencji.

74. Podobne zdanie pojawia się w tym samym kontekście w art. 5 ust. 1, który stanowi, że „oczekuje się powrotu salda sektora instytucji rządowych i samorządowych do średniookresowego celu budżetowego w okresie objętym programem”.

⁴⁹ COM(2015) 12 final, sekcja 2.2, Strasburg, 13.1.2015 r. Zostało to następnie zatwierdzone przez Radę Ecofin we wspólnie uzgodnionym stanowisku dotyczącym elastyczności przewidzianej w pakcie stabilności i wzrostu, ECOFIN 14345/15.

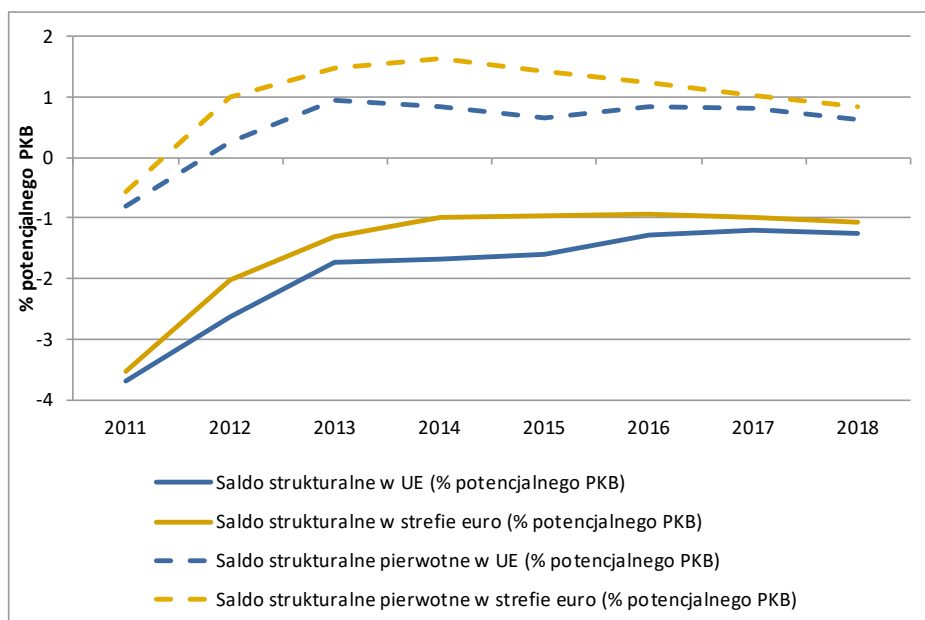
75. Komisja nie pociąga jednak państw członkowskich do odpowiedzialności za takie korekty ani nie próbuje egzekwować pierwotnego celu. Nie opracowała także matrycy w taki sposób, by wszystkie państwa członkowskie, niezależnie od swojej pozycji względem średniookresowego celu budżetowego, osiągnęły ten cel w czwartym roku okresu objętego programem. Ciągłe przeszacowania sald strukturalnych z wyprzedzeniem wynoszącym 2–3 lata pokazują, że prognozy dotyczące roku końcowego w programach stabilności i konwergencji mają ograniczoną wartość informacyjną (zob. **tabela 2**).

Część III – Postępy na drodze do osiągnięcia średniookresowych celów budżetowych zostały zahamowane po zmniejszeniu się presji rynku, a kilka zadłużonych państw zmierza do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego w rozsądnym czasie

Brak postępów w osiągnięciu średniookresowych celów budżetowych w ujęciu średnim w ostatnich latach

76. Między 2011 r. a 2014 r. konsolidacja budżetowa w państwach członkowskich była pobudzana presjami rynku. Po zmniejszeniu się tych presji i osiągnięciu ponownego wzrostu PKB w 2014 r. ramy paktu stabilności i wzrostu osłabione przez akty wykonawcze nie były w stanie zapewnić dalszej poprawy salda strukturalnego, w szczególności w państwach członkowskich o słabej sytuacji budżetowej. W strefie euro po 2014 r. saldo strukturalne pozostało zasadniczo niezmienione, podczas gdy saldo strukturalne pierwotne uległo pogorszeniu o średnio 1 p.p. PKB. Państwa członkowskie wydały wszystkie oszczędności będące efektem niższych stóp procentowych (zob. **wykres 3**).

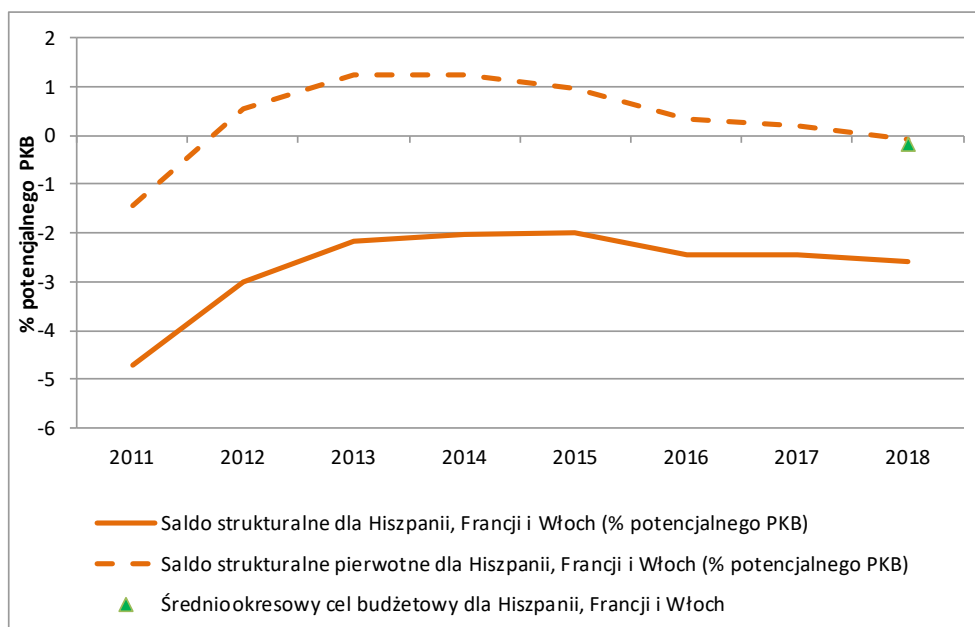
Wykres 3 – Saldo strukturalne i saldo strukturalne pierwotne w UE i strefie euro (procent potencjalnego PKB w latach 2011-2018)



Źródło: baza rocznych danych makroekonomicznych DG ECFIN (AMECO), marzec 2018 r.

77. W kilku dużych krajach strefy euro (Hiszpania, Włochy i Francja), które bardzo odbiegają od swoich średniookresowych celów budżetowych, saldo strukturalne i nawet w większym stopniu saldo strukturalne pierwotne uległy znacznemu pogorszeniu (zob. **wykres 4**).

Wykres 4 – Zmiany budżetowe w wybranych państwach członkowskich UE (średnie, procent potencjalnego PKB w latach 2011-2018)

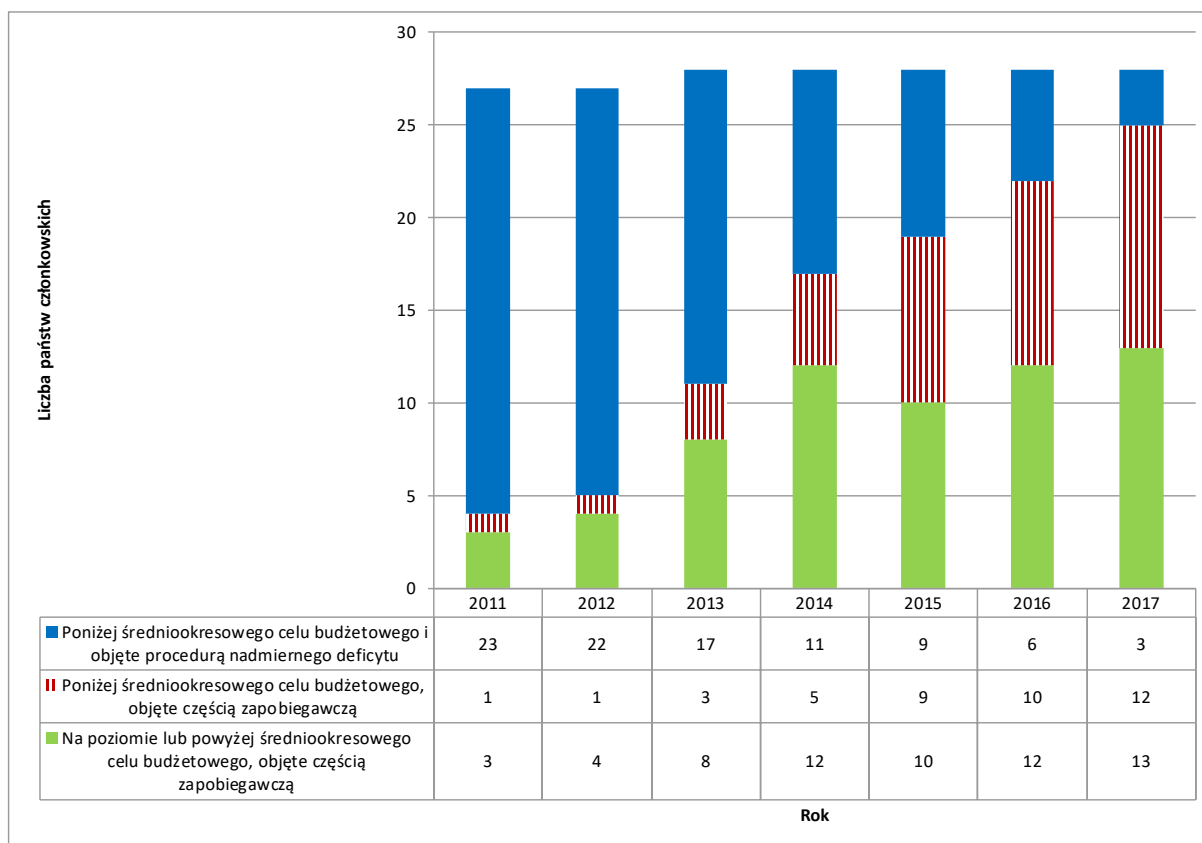


Uwaga: saldo strukturalne Hiszpanii, Włoch i Francji opiera się na średniej ważonej ich odpowiedniego nominalnego PKB; średniookresowe cele budżetowe oparte na programach stabilności na 2017 r.

Źródło: AMECO, marzec 2018 r.

78. Liczba państw członkowskich, które osiągnęły swoje średniookresowe cele budżetowe, zwiększyła się z 3 w 2011 r. do 12 w 2014 r. w odpowiedzi na presję rynku, pomimo niekorzystnych warunków gospodarczych panujących w tamtym okresie. Następnie postępy w tym względzie także uległy zahamowaniu, mimo iż odnotowano ponowne wzrosty gospodarcze (zob. **wykres 5**). Obecnie jedynie mniej więcej połowa państw członkowskich osiągnęła swoje średniookresowe cele budżetowe.

Wykres 5 – Liczba państw członkowskich, które osiągnęły swoje średniookresowe cele budżetowe (2011-2017)



Źródło: prognoza Komisji z wiosny 2016 r. na lata 2013-2015, prognoza Komisji z wiosny 2017 r. na lata 2016–2017.

79. Na **rys. 5** zaprezentowano postępy w zakresie salda strukturalnego w odniesieniu do państw członkowskich, które nie osiągnęły swoich średniookresowych celów budżetowych, na podstawie danych zawartych w prognozie z jesieni 2017 r. W ujęciu średnim te 13 państw nie wykazuje postępów w okresie czterech lat: od 2014 r. do ich ostatniej prognozy na 2018 r. Siedem z nich zgłosiło w rzeczywistości pogorszenie się salda strukturalnego, a tylko część państw członkowskich odnotowała poprawę. Średnie pogorszenie było nieco większe od średniej poprawy.

Rys. 5 – Zbliżanie się państw członkowskich do średniookresowych celów budżetowych lub odbieganie od nich w latach 2014-2018

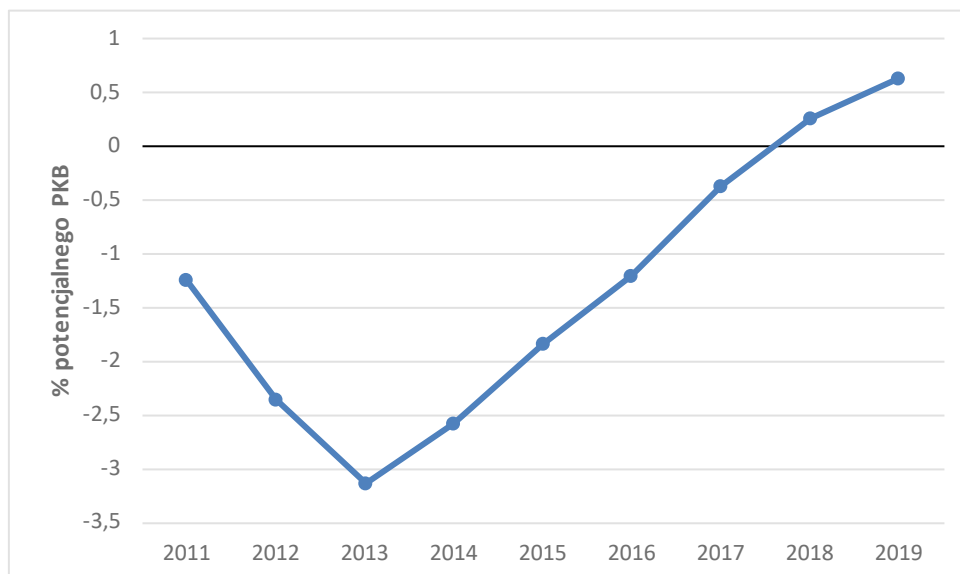
Państwa członkowskie, które nie osiągnęły średniookresowego celu budżetowego	Średniookresowy cel budżetowy	Różnica pomiędzy wartością w danym (saldo strukturalne 2017 - średniookresowy cel budżetowy)	Saldo strukturalne (% PKB)		Δ saldo strukturalne (2018-2014)	Pogarszające się saldo strukturalne	Poprawiające się saldo strukturalne
			2014	2018			
Rumunia	-1,0	-2,3	-0,4	-4,3	-3,9		
Estonia	-0,5	-0,6	0,0	-1,4	-1,4		
Węgry	-1,5	-1,7	-2,2	-3,6	-1,4		
Włochy	0,0	-2,1	-1,0	-2,0	-1,0		
Łotwa	-1,0	-0,8	-1,0	-1,8	-0,8		
Austria	-0,5	-0,4	-0,8	-1,0	-0,2		
Portugalia	0,25	-2,1	-1,7	-1,8	-0,1		
Finlandia	-0,5	-0,5	-1,5	-1,4	0,1		
Polska	-1,0	-1,1	-2,8	-2,3	0,5		
Słowenia	0,25	-1,9	-2,2	-1,6	0,6		
Słowacja	-0,5	-1,1	-2,2	-1,2	1,0		
Belgia	0,0	-1,5	-2,9	-1,5	1,4		
Irlandia	-0,5	-0,8	-4,0	-0,5	3,5		
Liczba państw członkowskich.							7
Odsetek wszystkich państw członkowskich, które nie osiągnęły swoich średniookresowych celów budżetowych.						54%	46%

Źródło: prognoza Komisji z jesieni 2017 r., programy stabilności i konwergencji na 2017 r., ocena projektów planów budżetowych na 2018 r.

80. Ponadto w 2016 r. w stanowiskach negocjacyjnych Komisji w sprawie kursu polityki budżetowej strefy euro zaczęto zalecać ekspansję budżetową⁵⁰, mimo iż luka produktowa zaczęła zamykać się gwałtownie po 2013 r. i osiągnie wartość dodatnią w 2018 r. (zob. **wykres 6**)⁵¹. Takie zalecenia mogą osłabić konsolidację budżetową w państwach członkowskich, które nie osiągnęły średniookresowych celów budżetowych.

⁵⁰ Komunikat Komisji pt. „W kierunku pozytywnego kursu polityki budżetowej w strefie euro”, s. 7, COM(2016) 727 final, 16.11.2016 r., Bruksela.

⁵¹ Według klasycznej krytyki dyskrejonarnej polityki fiskalnej jej skutki zawsze przychodzą zbyt późno, a następnie działają procyklicznie.

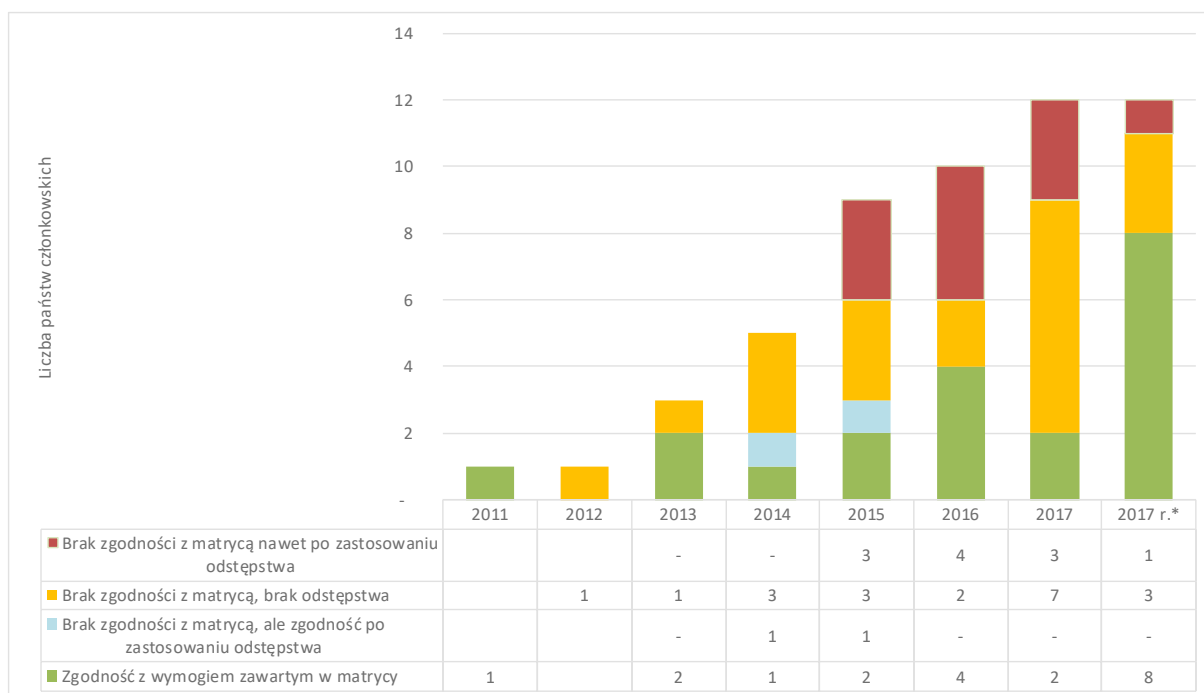
Wykres 6 – Luka produktowa w strefie euro (2011-2019)

Źródło: AMECO, marzec 2018 r.

81. Niedostateczny wysiłek dostosowawczy podejmowany przez państwa członkowskie objęte częścią zapobiegawczą, które jeszcze nie osiągnęły średniookresowych celów budżetowych, można także odnotować, porównując ustanowione w matrycy wymogi w zakresie korekt salda strukturalnego z faktycznymi korektami. Na **wykresie 7** pokazano postępy w zakresie salda strukturalnego w odniesieniu do państw członkowskich, które nie osiągnęły swoich średniookresowych celów budżetowych. Bardzo niewiele państw spełniło wymogi określone w matrycy, a większość ich nie spełnia. Na podstawie wstępnych danych w 2017 r. tylko dwa państwa członkowskie zdawały się spełniać wymogi określone w matrycy, jednak po uwzględnieniu najnowszych aktualizacji wskaźników salda strukturalnego z prognozy z wiosny 2018 r. wydaje się, że w świetle wzrostu zarejestrowanego w szeregu państw członkowskich w 2017 r., ponad połowa tych państw członkowskich osiągnie swój średniookresowy cel budżetowy *ex post*.

Wykres 7 – Liczba państw członkowskich objętych częścią zapobiegawczą

i niespełniających średniookresowych celów budżetowych, które wprowadzają korekty lub nie wprowadzają korekt zgodnie z wymogami matrycy paktu stabilności i wzrostu



*Uwaga: na podstawie aktualizacji prognozy z wiosny 2018 r. dotyczącej salda strukturalnego niektórych państw członkowskich.

Źródło: dokumenty robocze służb Komisji na lata 2011-2012; prognoza z wiosny 2017 r. na lata 2013-2017; prognoza z wiosny 2016 r. na lata 2013-2015 dotycząca tego, na ile państwo odbiega od średniookresowych celów budżetowych.

82. Skuteczność części zapobiegawczej została także podważona zmianami w części naprawczej wprowadzanymi od 2014 r. Hiszpania w ramach części naprawczej doświadczyła znacznego pogorszenia się salda strukturalnego w okresie po 2014 r., podczas gdy Francja i Portugalia osiągnęły jedynie nieznaczne postępy (zob. **tabela 3**)⁵².

⁵² Procedura nadmiernego deficytu względem Portugalii została uchylona w czerwcu 2017 r.

Tabela 3 – Pomiar liczby lat wymaganych do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego dla państw członkowskich strefy euro o wysokim poziomie relacji długu do PKB w 2017 r.

Państwo członkowskie	Średnia zmiana w saldzie strukturalnym (2014-2018)	Średniookresowy cel budżetowy	Dystans względem średniookresowego celu budżetowego	Liczba lat wymaganych do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego
		(programy stabilności na 2017 r.)	(saldo strukturalne 2017 - średniookresowy cel budżetowy 2017)	(na podstawie salda strukturalnego na 2017 r. i średnich korekt w latach 2014-2018)
Belgia	0,3	0,0	-1,5	5,0
Irlandia	0,8	-0,5	-0,8	0,9
Hiszpania	-0,3	0,0	-3,1	Brak konwergencji
Francja	0,1	-0,4	-2,0	14,9
Włochy	-0,2	0,0	-2,1	Brak konwergencji
Portugalia	0,2	0,25	-2,1	8,7

Uwaga: wynik salda strukturalnego dla Portugalii i Francji w 2017 r. oraz prognozy na 2018 r. zostały znacznie skorygowane w górę w prognozie z wiosny 2018 r.

Źródło: saldo strukturalne – AMECO 2017; średniookresowy cel budżetowy ustalony przez państwa członkowskie z wykorzystaniem prognozy z wiosny 2017 r. skorygowany w 2016 r., do stosowania w latach 2017-2019; stopień oddalenia od średniookresowego celu budżetowego i liczba lat wymaganych do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego w oparciu o obliczenia Europejskiego Trybunału Obrachunkowego.

83. Ponadto Komisja nie stosuje wymogów części zapobiegawczej do państw członkowskich objętych częścią naprawczą, choć nie istnieje w tym względzie jasny warunek prawny. Zgodnie z interpretacją Komisji część naprawcza umożliwia obniżenie deficytu nominalnego do poziomu mniejszego niż 3% wyłącznie dzięki cyklicznemu ożywieniu gospodarki, bez obowiązku poprawy salda strukturalnego. Jednocześnie względem kilku państw członkowskich Komisja wielokrotnie zalecała wieloletnie przedłużenia terminów wyjścia z procedury nadmiernego deficytu, znacznie przekraczające czas trwania przewidziany w Traktatach. W rezultacie państwa członkowskie objęte częścią naprawczą nie muszą

spełniać wymogów, które musiałyby spełniać, jeśli podlegałyby części zapobiegawczej. Komisja w pewnym momencie zwróciła się do państw członkowskich o zgodę na zajęcie się tymi niespójnościami, ale problem nie został rozwiązany.

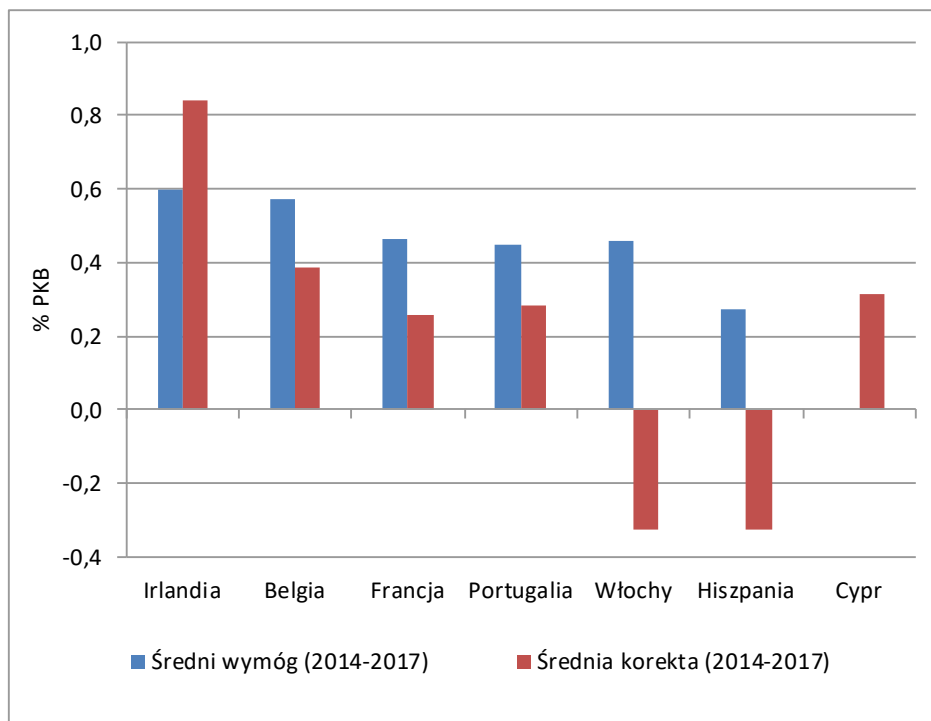
Szczególnie słabe rezultaty obserwowane w najwyżej zadłużonych państwach członkowskich

84. Zmiany w saldzie budżetowym i wskaźnikach zadłużenia w poszczególnych państwach członkowskich unii walutowej są o wiele istotniejsze niż zmiany we wskaźnikach zagregowanych lub średnich⁵³. Wynika to z faktu, iż zachęty do dyscypliny budżetowej są słabsze w unii walutowej, w której państwa nie muszą monitorować własnego bilansu płatniczego, niemniej w tym przypadku negatywne skutki zewnętrzne ich polityki fiskalnej dla powiązanych państw są większe.

85. Z tego względu najważniejsze zmiany zachodzą w wysoko zadłużonych państwach UE (za które Trybunał uważa kraje o wskaźniku zadłużenia powyżej 90%). Ponadto jest także istotne, aby przyrzeć się państwom członkowskim objętym częścią naprawczą paktu stabilności i wzrostu w tym okresie (2014-2018). Można przyjąć uzasadnione założenie, że kryteria części zapobiegawczej powinny zapewniać podstawę dla wymogów w zakresie korekt w ramach części naprawczej. W tym sensie pierwsze z tych wymogów mają istotne znaczenie dla drugich. Powiązana z tym stanem rzeczy sytuacja daje powody do obaw (zob. **wykres 8**).

⁵³ W tym kontekście porównywanie zagregowanych danych UE ze Stanami Zjednoczonymi i Japonią ma niewielką wartość. UE nie posiada szerokich kompetencji w zakresie długu publicznego ani opodatkowania.

Wykres 8 – Średnie wymogi (na podstawie matrycy⁵⁴) i średnia korekta (zmiana w saldzie strukturalnym) w latach 2014-2017



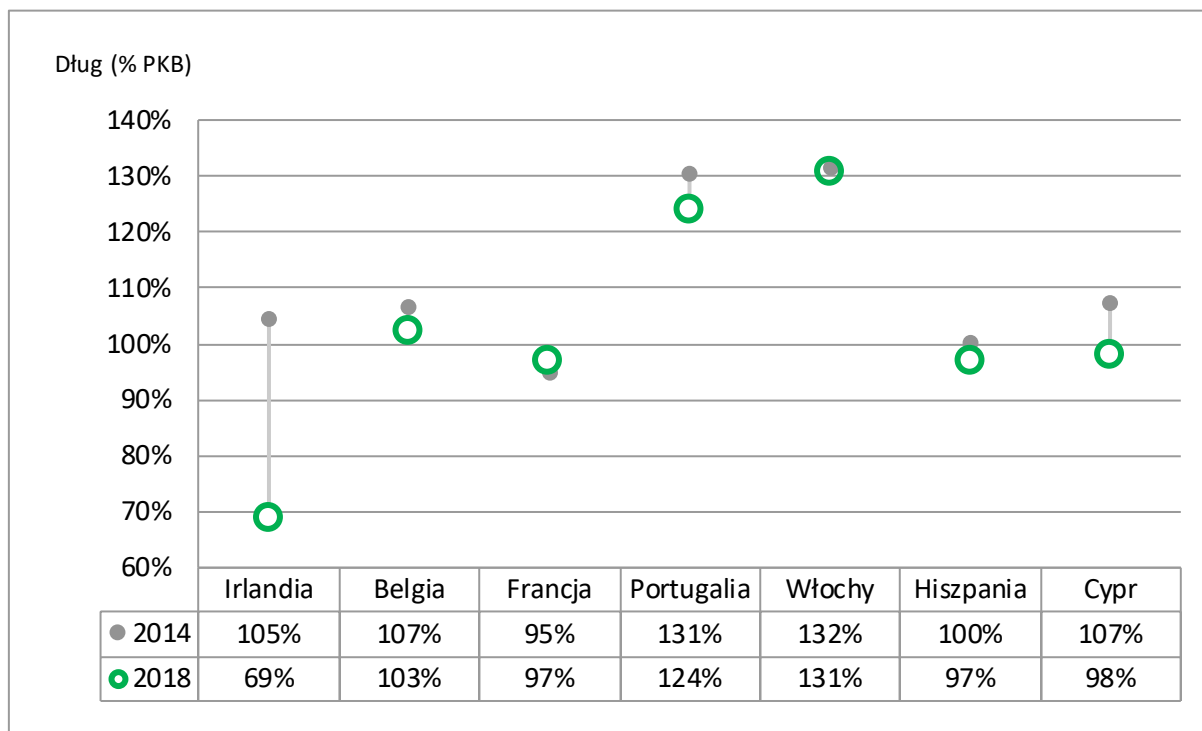
Źródło: saldo strukturalne z AMECO, marzec 2018 r., wymogi na podstawie ocen Komisji z wiosny 2015 r., 2016 r., 2017 r.

86. Sukces odniosła Irlandia, która poprawiła saldo strukturalne o znacznie więcej niż wymagała tego matryca. Ma ona także osiągnąć swój średniokresowy cel budżetowy w 2018 r., a jej relacja długu do PKB zmniejsza się w szybkim tempie⁵⁵. Cypr osiąga swój średniokresowy cel budżetowy w 2018 r. Fakt ten, w powiązaniu z ożywieniem gospodarki, powoduje stopniowe obniżanie wskaźnika zadłużenia, choć w powolnym tempie⁵⁶ (zob. **wykres 9**).

⁵⁴ Średni wymóg dla państw członkowskich objętych procedurą nadmiernego deficytu, przy założeniu stosowania matrycy w ramach części zapobiegawczej.

⁵⁵ Uwaga odnosi się także do porównania długu z dochodem narodowym do dyspozycji, choć spadek jest nieco mniejszy.

⁵⁶ Saldo strukturalne Cypru było zdecydowanie dodatnie w 2014 r. i znacznie przekraczało średniokresowy cel budżetowy, co oznacza, że kraj ten zbliżał się do średniokresowego celu budżetowego w 2017 r. z góry.

Wykres 9 – Dług publiczny względem PKB w 2014 r. i 2018 r.

Źródło: AMECO, marzec 2018 r.

87. Belgia dokonała pewnych postępów w kierunku osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego, jednak o wiele mniejszych niż te wymagane przez matrycę. Przewiduje się, że do końca 2018 r. nadal będzie odbiegać o około 1,5 p.p. od średniookresowego celu budżetowego, który niedawno został skorygowany w dół. Zakładając, że w nadchodzących latach państwo będzie dostosowywać się w tempie średnim odnotowanym w latach 2014-2018, będzie potrzebować 5 lat na osiągnięcie średniookresowego celu budżetowego (zob. także **tabela 3**).

88. Saldo strukturalne Portugalii w ujęciu średnim poprawiło się jedynie nieznacznie w tym okresie i nadal odbiega o około 2 p.p. PKB od średniookresowego celu budżetowego, chociaż najnowsza aktualizacja prognozy z wiosny 2018 r. wskazuje znaczną poprawę salda strukturalnego na 2017 r. Jeśli 2017 r. stanowił wyjątek, a poprzednie lata odzwierciedlają średnią szybkość dostosowania, kraj ten potrzebowałby prawie 9 lat na osiągnięcie średniookresowego celu budżetowego. Jeśli poprawa salda budżetowego zarejestrowana w ostatnim czasie i ogłoszona w prognozie z wiosny 2018 r. może zostać utrzymana i nadal

przekraczać wymogi matrycy, kraj osiągnie średniookresowy cel budżetowy w bardziej rozsądnym terminie.

89. Obawy budzą jednak wydarzenia w trzech dużych państwach: we Włoszech, Francji i w Hiszpanii. W ich przypadku wprowadzane korekty były istotnie niższe od wymogów matrycy, a w tym tempie nie ułatwiłyby osiągnięcia średniookresowych celów budżetowych w rozsądnym czasie. W opinii Trybunału duże odchylenia korekt w saldzie budżetowym w przypadku państw członkowskich objętych częścią naprawczą, w przeciwieństwie do państw objętych częścią zapobiegawczą, mają kluczowe znaczenie dla wiarygodności ogólnych ram paktu stabilności i wzrostu.

90. Francja objęta częścią naprawczą w bardzo ograniczonym stopniu poprawiła saldo budżetowe w latach 2014-2018 (**tabela 3**). Biorąc pod uwagę, że państwo to będzie odbiegać od średniookresowego celu budżetowego o 2,7 p.p. PKB na koniec 2018 r., oraz przyjmując średnią szybkość dostosowania z lat 2014-2018, Francja będzie potrzebować 15 lat na osiągnięcie średniookresowego celu budżetowego. Relacja długu do PKB we Francji stale rosła w tym okresie.

91. Włochy (objęte częścią zapobiegawczą) i Hiszpania (objęta częścią naprawczą) doświadczyły istotnego pogorszenia stanu salda strukturalnego w tym samym okresie i znacznie odbiegają obecnie od średniookresowego celu budżetowego: Włochy o 2 p.p, a Hiszpania o ponad 3 p.p. Nie osiągnęły one postępów w redukcji długu pomimo rozwoju odnośnych gospodarek.

92. W przypadku Francji i Hiszpanii – które to kraje są objęte procedurą nadmiernego deficytu – Komisja kilkakrotnie przedłużała termin wyjścia z procedury⁵⁷, przyjmując stanowisko, że „procedury nadmiernego deficytu nie można przyspieszyć, jeśli państwo

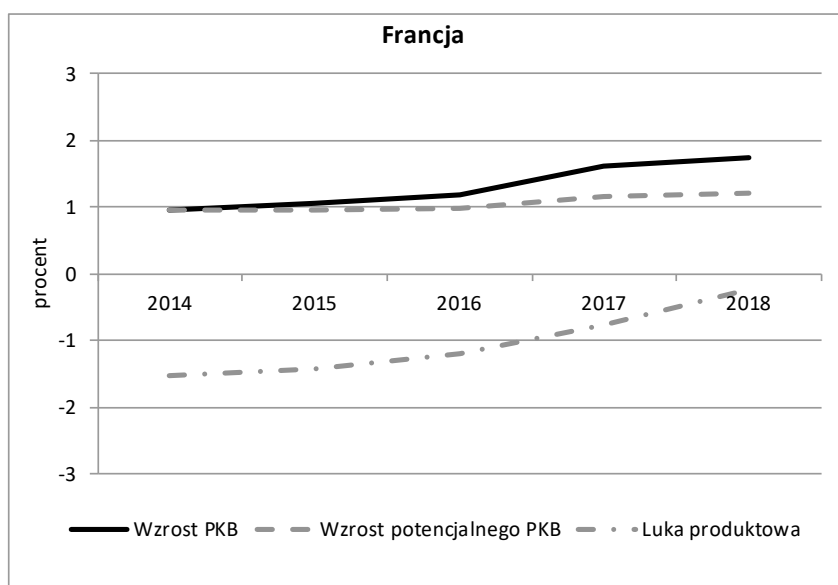
⁵⁷ W przypadku Francji procedura nadmiernego deficytu została uruchomiona w 2009 r., a pierwotny termin wyjścia z niej przypadał na 2012 r. Już pod koniec 2009 r. został on przedłużony do 2013 r. W 2013 r. termin przedłużono o dwa lata, do 2015 r. W 2015 r. termin przedłużono o kolejne dwa lata, do 2017 r. Francja doświadczyła ujemnej stopy wzrostu tylko w 2009 r.

W przypadku Hiszpanii termin przedłużano cztery razy, dwa razy o jeden rok i dwa razy o dwa lata, przy czym ostatni termin został ustanowiony na 2018 r.

członkowskie osiąga swoje pośrednie cele w zakresie deficytu nominalnego, nawet jeśli nie wywiązało się ze zobowiązań politycznych⁵⁸. W rezultacie w latach 2014-2017 saldo strukturalne w Hiszpanii uległo pogorszeniu o 1,7 p.p. PKB, a saldo Francji nieco poprawiło się.

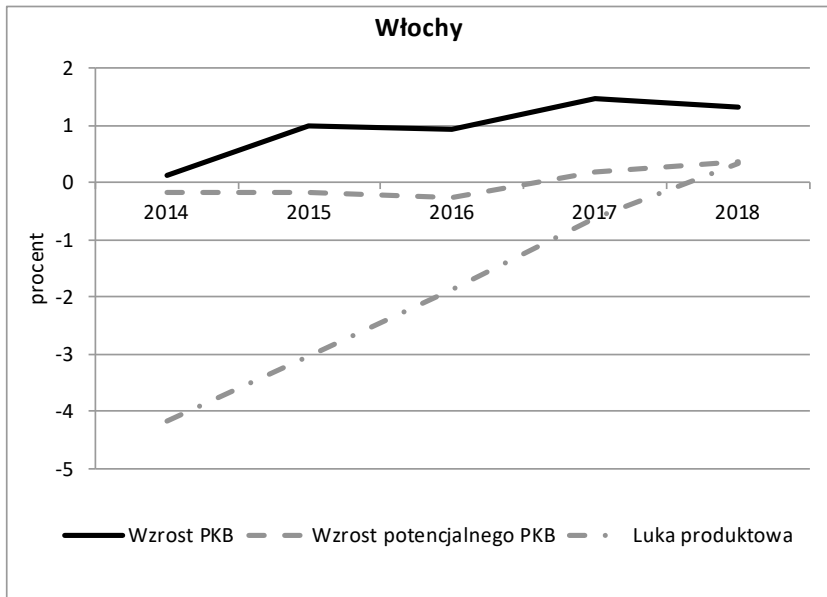
93. W tym okresie we wszystkich trzech dużych państwach wzrost przewyższał wartość potencjalną, a luka produktowa zmniejszała się. Zgodnie z prognozami luka ma być dodatnia we Włoszech i Hiszpanii w 2018 r. oraz ujemna, choć niewielka, we Francji (zob. **wykres 10**, **11** i **12**). Trzy kraje dodatkowo wyemitowały ponad połowę łącznego długu publicznego strefy euro.

Wykres 10 – Zmiana PKB, potencjalnego PKB i luki produktowej we Francji (2014-2018)

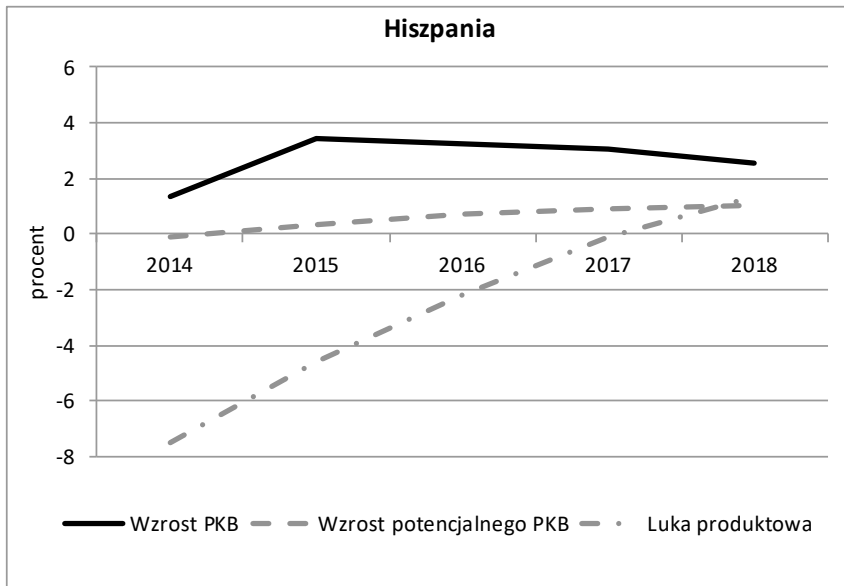


Źródło: AMECO, marzec 2018 r.

⁵⁸ Zob. Vademecum Komisji w sprawie paktu stabilności i wzrostu (wydanie z 2017 r.), sekcja 2.3.2.1.

Wykres 11 – Zmiana PKB, potencjalnego PKB i luki produktowej we Włoszech (2014-2018)

Źródło: AMECO, marzec 2018 r.

Wykres 12 – Zmiana PKB, potencjalnego PKB i luki produktowej w Hiszpanii (2014-2018)

Źródło: AMECO, marzec 2018 r.

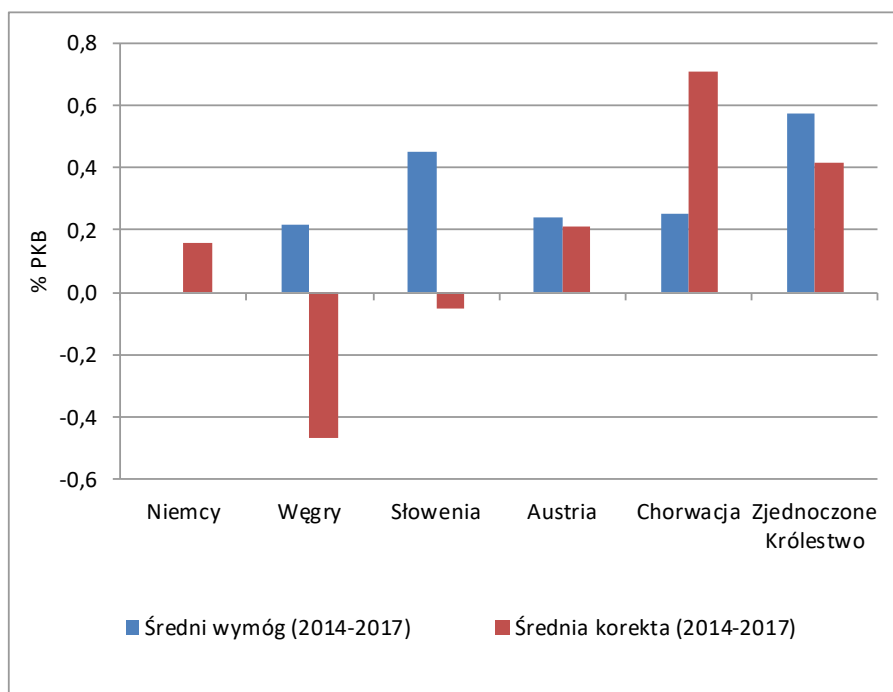
94. EBC niedawno odnotował brak postępów w konsolidacji budżetowej w zadłużonych państwach strefy euro. W raporcie o stabilności finansowej z 2017 r. zauważył: „...poprawa salda nominalnego maskuje podatność na zagrożenia fiskalne i ogólne niewielkie rozluźnienie kursu polityki budżetowej dla strefy euro w perspektywie 2017-2019. Wysięk

fiskalny nadal nie odpowiada zobowiązaniom w ramach paktu stabilności i wzrostu w kilku państwach strefy euro (zob. **wykres 8**). Prognozowane pogorszenie sald strukturalnych w latach 2017-2019 w szeregu państw może stanowić dodatkowe wyzwanie dla zgodności z celami średniookresowymi”⁵⁹.

Zróżnicowane wyniki w państwach członkowskich o poziomach zadłużenia wynoszących 70-90% w latach 2014-2018

95. W tej grupie dwa kraje przekroczyły wymogi zawarte w matrycy: Niemcy i Chorwacja. Austria i w mniejszym stopniu Zjednoczone Królestwo zbliżyły się do osiągnięcia odnośnych wymogów. Słowenia zasadniczo nie stosowała korekt, a Węgry wdrożyły bardzo ekspansywną politykę fiskalną (zob. **wykres 13**).

Wykres 13 – Średnie wymogi (na podstawie matrycy) i średnia korekta (zmiana w saldzie strukturalnym) w latach 2014-2017 w krajach o umiarkowanie wyższym długu publicznym

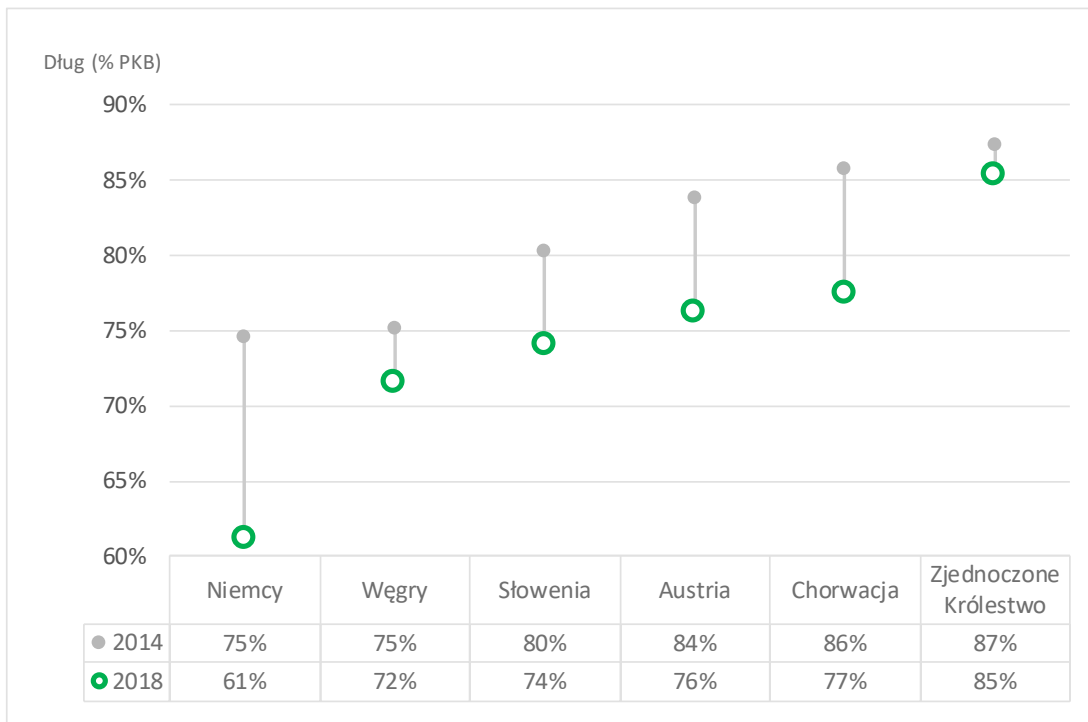


Źródło: AMECO, marzec 2018 r. Uwaga: średnie wymogi Chorwacji w oparciu o trzy lata – 2015-2017.

⁵⁹ EBC, raport o stabilności finansowej, listopad 2017 r., s. 29.

96. Państwa członkowskie, które dostosowały salda strukturalne, doświadczyły także istotnego zmniejszenia wskaźników zadłużenia: dług Niemiec obniżył się o 14 p.p. PKB, dług Austrii o 8 p.p., a Chorwacji o 9 p.p. Redukcja poziomu zadłużenia w Zjednoczonym Królestwie była niewielka, co odzwierciedlało wysoki początkowy deficyt strukturalny, który jednak istotnie poprawił się w tym okresie. W ujęciu średnim redukcja długu w tej grupie była znacznie większa niż w grupie wysoko zadłużonych państw członkowskich (z wyjątkiem Irlandii w tej grupie) (zob. **wykres 14**).

Wykres 14 – Dług publiczny względem PKB w krajach o umiarkowanie wyższym długu w latach 2014-2018



Źródło: AMECO, marzec 2018 r.

Gwałtowne pogorszenie sytuacji w dwóch państwach członkowskich o niskim poziomie zadłużenia

97. Rumunia, z niskim poziomem zadłużenia wynoszącym 39,4% PKB, w 2014 r. przekraczała swój średniookresowy cel budżetowy, ale obecnie grozi jej wyjątkowe pogorszenie salda strukturalnego o około 4 p.p. PKB (od 2014 r. do 2018 r.). Komisja wszczęła po raz pierwszy procedurę znacznego odchylenia w maju 2017 r. i przyspieszyła ją w listopadzie 2017 r.

98. Estonia, której poziom zadłużenia wynosił jedynie 10,7% PKB w 2014 r., w 2014 r. przekraczała swój średniookresowy cel budżetowy. Doświadczyła obniżenia swojego salda strukturalnego o 1,4 p.p. PKB w okresie od 2014 r. do 2018 r., przede wszystkim w 2017 r. Komisja uważa, że czynniki przyczyniające się do tego obniżenia mają wysoce odmienny charakter od czynników występujących w Rumunii, biorąc pod uwagę ogólną sytuację budżetową w obydwu państwach członkowskich, w tym wyjątkowo niski poziom długu publicznego (9,1% PKB w 2018 r.) w Estonii.

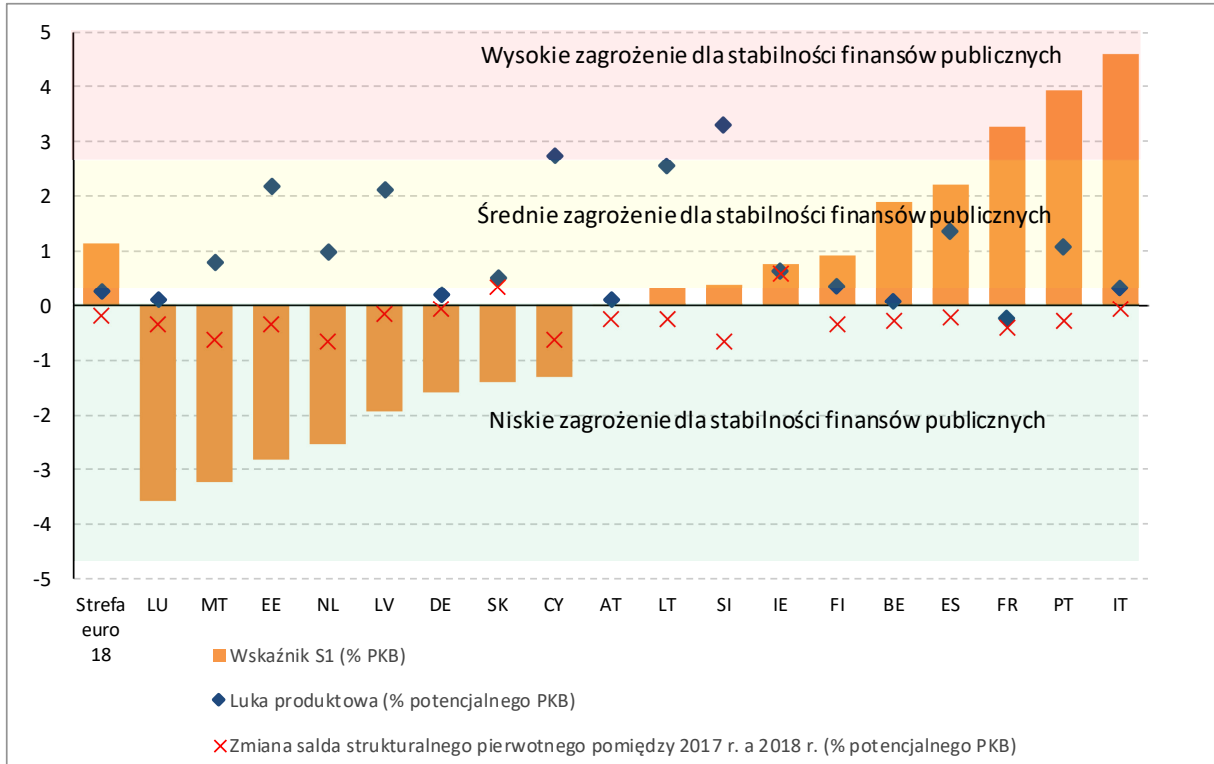
Brak równowagi między stabilnością a uwarunkowaniami koniunkturalnymi

99. W niedawno opublikowanym komunikacie w sprawie nowo wprowadzonego marginesu swobody Komisja podkreśliła znaczenie zapewniania równowagi między stabilnością finansów publicznych a uwarunkowaniami antycyklicznymi w ustanawianiu celów budżetowych⁶⁰. Przeprowadzona przez samą Komisję niedawna analiza pokazuje jednak, że równowaga ta nie jest zapewniana w wysoko zadłużonych państwach członkowskich (o zagrożeniu dla stabilności po prawej stronie wykresu 15). W tych krajach luka produktowa jest praktycznie zamknięta lub dodatnia, jednak nie są podejmowane wysiłki fiskalne w celu poprawy stabilności finansów publicznych⁶¹.

⁶⁰ W 2016 r. Komisja zwróciła uwagę na taki kompromis: „W ogólnej definicji odpowiedniego kursu polityki budżetowej muszą zostać uwzględnione potrzeby w zakresie stabilizacji i stabilności. Jak omówiono poniżej, kompromis między tymi dwoma wymiarami może czasami wymagać równoważenia potrzeby zapewniania bezpośredniego wsparcia gospodarce bez ignorowania stabilności finansów publicznych w ujęciu średnioterminowym”. („Report on Public Finance in the EMU 2016” [Sprawozdanie w sprawie finansów publicznych w UGW w 2016 r.], Komisja Europejska, s. 116).

⁶¹ COM(2017) 800 final „Ogólna ocena projektów planów budżetowych na 2018 r.”.

Wykres 15 – Prognozowana zmiana salda strukturalnego pierwotnego między 2017 r. a 2018 r. dla państw członkowskich strefy euro w odniesieniu do zagrożenia dla stabilności finansów publicznych (wskaźnik S1) i luki produktowej



Uwaga: wskaźnik S1 to wskaźnik sygnalizujący lukę w średnioterminowej stabilności finansów publicznych; mierzy on bezpośredni budżetowy wysiłek dostosowawczy wymagany w celu osiągnięcia wartości relacji długu do PKB na poziomie 60% w docelowym terminie. Krytyczne wartości progowe dla S1 to 0 i 2,5; S1 o wartości plasującej się pomiędzy nimi wskazuje na średnie ryzyko. Jeśli S1 wynosi mniej niż 0 lub więcej niż 2,5, wskazuje odpowiednio niskie lub wysokie ryzyko. Więcej informacji można znaleźć w dokumentach „Fiscal Sustainability Report 2015” [Sprawozdanie w sprawie stabilności finansów publicznych z 2015 r.] oraz „Debt Sustainability Monitor 2016” [Monitor zdolności obsługi zadłużenia z 2016 r.].

Źródło: jest to uproszczony wykres zaczerpnięty z komunikatu Komisji „Ogólna ocena projektów planów budżetowych na 2018 r.”, Komisja Europejska, 2017 r. Luka produktowa – AMECO, marzec 2018 r.;

zmiana salda strukturalnego pierwotnego – prognoza Komisji z jesieni 2017 r.; wskaźnik S1 z komunikatu „Ogólna ocena projektów planów budżetowych na 2018 r.”, Komisja Europejska, 2017 r.

Część IV – Komisja może udoskonalić pewne techniczne aspekty oceny

Błąd systematyczny polegający na nadmiernie optymistycznych prognozach Komisji w odniesieniu do wzrostu realnego PKB i inwestycji w latach t i t+1

100. Komisja regularnie przeprowadza kontrole statystyczne dokładności własnych prognoz, jak miało to miejsce w 2007 r., 2012 r. i 2016 r. Analiza pokazuje, że jej prognozy są zasadniczo dokładne i porównywalne z prognozami innych instytucji międzynarodowych, takich jak MFW i OECD.

101. W badaniu z 2016 r.⁶² stwierdzono jednak, że Komisja przeszacowywała prognozy dotyczące realnego PKB na kolejny rok w latach 2000-2014 o średnio +0,54 p.p. Ten rodzaj błędu systematycznego został potwierdzony także w rozszerzonej próbie obejmującej lata 1969-2014 (tj. +0,33 p.p.).

102. Na poziomie państw członkowskich błąd systematyczny dla Włoch jest statystycznie istotny i wynosi 1% w prognozach PKB zarówno na bieżący, jak i na kolejny rok, podczas gdy błędy systematyczne w przypadku Danii, Francji i Portugalii są istotne i wynoszą 5%, w prognozach na kolejny rok. Ten stosunkowo duży błąd systematyczny pojawia się we wiosennych prognozach na bieżący rok i w jesiennych prognozach na kolejny rok. W istotny sposób wpływa on na przykład na prognozy dynamiki długu; w przypadku jednego państwa optymistyczny błąd systematyczny na poziomie 1,1% skutkował zaniżeniem relacji długu do PKB w prognozach na kolejny rok o 1,4 p.p. PKB.

103. Pomimo zidentyfikowanych błędów systematycznych Trybunał nie był w stanie stwierdzić, jakie działania naprawcze podjęła Komisja, aby zapobiec wystąpieniu takich błędów w przyszłości.

Ocena informacji zawartych w programach stabilności i konwergencji

104. Informacje zawarte w programach stabilności i konwergencji państw członkowskich objętych próbą zasadniczo spełniały wymogi określone w kodeksie postępowania

⁶² https://ec.europa.eu/info/publications/economy-finance/european-commissions-forecasts-accuracy-revisited-statistical-properties-and-possible-causes-forecast-errors_pl

i rozporządzeniu. W szczególności zawierały one informacje o celach budżetowych dla całego okresu objętego programem oraz środkach polityki budżetowej służących do ich osiągnięcia. W niektórych przypadkach wymogi nie były jednak spełniane. Trybunał stwierdził, że w przeprowadzonych przez Komisję ocenach programów stabilności i konwergencji objętych próbą nie wykazywano systematycznie tych braków w informacjach (zob. **ramka 2**).

Ramka 2 – Brakujące informacje

W dwóch programach stabilności i konwergencji nie przedstawiono pełnej ścieżki działań budżetowych prowadzącej w kierunku średniookresowego celu budżetowego, a w trzech programy stabilności i konwergencji nie ujawniono celów w zakresie dochodów i wydatków na rok t+1.

W pięciu programach stabilności i konwergencji nie przedstawiono wydatków publicznych w podziale na funkcje, a w trzech pominięto zagrożenia dla długu publicznego ze strony sektora finansowego.

Pięć programów stabilności i konwergencji nie obejmowało analiz kosztów i korzyści reform, a trzy nie zawierały ocen ryzyka dotyczących prognoz PKB.

W dwóch programach stabilności i konwergencji nie wskazano, jakie środki polityki budżetowej są przewidywane lub zostały uchwalone.

105. W ocenach przeprowadzonych przez Komisję zasygnalizowano niedociągnięcia w specyfikacji środków polityki budżetowej zawartej w programach stabilności i konwergencji (zob. wyniki próby w **załączniku I**). Przed 2011 r. Komisja opracowała szczegółową ocenę jakości programów stabilności i konwergencji w oparciu o wymogi zawarte w kodeksie postępowania (zob. np. załącznik do dokumentów roboczych służb Komisji w 2009 r. i 2010 r.). Po 2011 r. nie opracowano już jednak podobnego załącznika.

Komisja zgłasza poziom odchyłeń prawidłowo, lecz w sposób mylący

106. Trybunał stwierdził, że prawidłowo oszacowano w ocenach obliczenia dotyczące odchyłeń w ocenach. Oceny znacznych odchyłeń są także prawidłowe i udokumentowane w głównej mierze w dokumentach roboczych służb Komisji. W dokumentach roboczych służb Komisja przedstawiła jednak tabelę zawierającą wnioski na temat poziomu odchyłeń w oparciu o porównanie dwóch filarów (dla jednorocznych i dwuletnich średnich oszacowań). W tabeli porównano wprowadzić wnioski z dwóch filarów, jest ona jednak

myląca pod względem sposobu, w jaki przedstawiono wyniki dotyczące zgodności względem poszczególnych filarów.

W badaniach technicznych Trybunału nie wykryto poważnych problemów

107. Trybunał zbadał techniczne aspekty procedur części zapobiegawczej. W przypadku większości tych aspektów nie zidentyfikowano poważnych problemów. Komisja w porozumieniu z państwami członkowskimi wydała kodeks postępowania w 2012 r. i 2016 r. w celu „określenia dokładnego charakteru informacji zawartych w programach stabilności i konwergencji” wymaganych w rozporządzeniu (w szczególności w art. 3 ust. 2 i art. 7 ust. 2). Trybunał uznał, że jest on zgodny z wymogami rozporządzenia.

108. Komisja wydała Vademecum w sprawie paktu stabilności i wzrostu w 2012 r., 2016 r. i 2017 r. Trybunał sprawdził, czy podejścia opisane w wydaniach na 2016 r. i 2017 r. odzwierciedlały wymogi zawarte w rozporządzeniu. Trybunał zidentyfikował szereg wyjątków, co wyjaśniono poniżej.

- Rozporządzenie wymaga stosowania najbardziej aktualnych danych gospodarczych, a tymczasem Komisja wykorzystuje najkorzystniejsze dane z różnorodnych roczników na potrzeby określenia pozycji względem średniookresowego celu budżetowego. To z kolei pozwala określić, czy w danym roku wymagana jest korekta. Ponadto asymetryczne zamrażanie jest stosowane w przypadku ustanawiania wymogów w zakresie korekt zawartych w matrycy, jeśli saldo strukturalne odbiega od średniookresowego celu budżetowego o wartość przekraczającą wymóg wynikający z matrycy. Podobnie wartość odniesienia dotycząca wydatków w roku t opiera się na prognozie wiosennej w roku t-1 i nie jest aktualizowana na potrzeby następnej prognozy. Takie podejścia prowadziły do opóźnionego wydawania ostrzeżeń w okresach pogorszenia się salda strukturalnego (zob. **pkt 59**) lub zmian w czynnikach leżących u podstawy wartości odniesienia. Ponadto Komisja mierzy, na ile wartość w danym roku odbiega od średniookresowego celu budżetowego, porównując ją z saldem strukturalnym w roku poprzednim, a nie bieżącym (zob. **pkt 60**).
- Podczas obliczania wydatków publicznych względem wartości odniesienia dotyczącej wydatków Komisja odejmuje rozłożone inwestycje pomniejszone o fundusze UE

przeznaczone na inwestycje. W rezultacie dane szacunkowe na temat wydatków w danym roku nie odzwierciedlają prawidłowo rządowych inwestycji kapitałowych w danym roku. Takie rozłożenie nie jest przewidziane w rozporządzeniu.

109. Trybunał zbadał, czy wewnętrzne wytyczne przekazane działom krajowym i arkusze kalkulacyjne wykorzystywane do ocen były zgodne z podejściami opisanymi w Vademecum. Trybunał stwierdził, że oceny prowadzone przez Komisję są zgodne z Vademecum, z wyjątkiem badania pozycji względem średniookresowych celów budżetowych z wykorzystaniem najkorzystniejszego salda strukturalnego z dawnych roczników.

110. Trybunał zbadał, czy programy stabilności i konwergencji objęte próbą kontrolną zawierały braki w informacjach w odniesieniu do wymogów zawartych w kodeksie postępowania. Trybunał stwierdził, że w ocenach programów stabilności i konwergencji prowadzonych przez Komisję nie przedstawiono tych braków w systematyczny sposób.

111. Dokumenty robocze służb Komisji zawierały istotne informacje na temat zobowiązań budżetowych państw członkowskich, podejmowanych przez te państwa odpowiednich działań oraz zgodności z przepisami części zapobiegawczej. Trybunał stwierdził, że istnieje możliwość poprawy w zakresie opisywania podejmowanych działań oraz oddziaływania uwzględnianego w prognozach Komisji (oprócz działań planowanych przez państwa członkowskie w programach stabilności i konwergencji). W dokumentach roboczych służb Komisji przydatna byłaby tabela wyjaśniająca różnice w bardziej przejrzysty sposób.

112. Państwa członkowskie przyjęły wspólną unijną metodę szacowania produkcji potencjalnej. Niektóre państwa członkowskie opracowują jednak także własne dane szacunkowe w oparciu o metodyki różniące się od wspólnej unijnej metody, która jest stosowana jako podstawa dla ocen w ramach części zapobiegawczej. Odmienne metodyki prowadzą czasami do uzyskania różnych danych szacunkowych, które z kolei mogą także prowadzić do różnych szacowanych sald strukturalnych. Po przeanalizowaniu różnych badań porównujących dane szacunkowe na temat produkcji potencjalnej opracowane przez Komisję z danymi sporządzonymi przez inne podmioty Trybunał stwierdził, że podejście UE wypada dobrze na tle podobnych danych szacunkowych (np. OECD czy MFW).

113. Ponadto w 2016 r. Komisja wprowadziła narzędzie wiarygodności w celu oceny sytuacji, w których szacowane luki produktowe w poszczególnych latach są wysoce niepewne. Jest to

projekt pilotażowy prowadzony w kolejnych dwóch latach w celu uwzględnienia innych czynników, które państwa członkowskie uznają za istotne w odniesieniu do swoich danych szacunkowych na temat produkcji potencjalnej. Podejście oparte na prowadzeniu otwartego dialogu na temat kwestii wiarygodności w kontekście wspólnego podejścia jest odpowiednie.

114. Trybunał zbadał stosowane arkusze kalkulacyjne i wzory oraz przeprowadził ponownie szereg ocen w celu zbadania dokładności prac. Trybunał dokonał także przeglądu danych wykorzystywanych przez Komisję w ocenach i stwierdził, że odpowiadały one odpowiednim źródłom, takim jak dane z AMECO, urzędu statystycznego UE (Eurostatu) czy programów stabilności i konwergencji. Nie zaobserwowano żadnych problemów z wyjątkiem organizacji przejścia z ESA 95 na ESA 2010 oraz sposobu, w jaki roczniki danych były wykorzystywane w ocenach (zob. **pkt 62**).

115. Trybunał stwierdził, że minimalne średniookresowe cele budżetowe były obliczane zgodnie z podejściem opisanym w Vademecum. Zweryfikował także, czy wszystkie średniookresowe cele budżetowe państw członkowskich były równe minimalnym średniookresowym celom budżetowym lub od nich większe, i stwierdził, że wszystkie były zgodne z wymogami, z wyjątkiem celu Słowenii w latach 2016-2017 (na lata 2017-2019). Nie miało to wpływu na wynik oceny przeprowadzonej przez Komisję.

116. Trybunał zbadał wrażliwość minimalnych średniookresowych celów budżetowych na powiązane zmienne i stwierdził, że były one przede wszystkim wrażliwe na duże zmiany w częściowej elastyczności, duże wstrząsy związane z długiem oraz koszty starzenia się. Trybunał zauważył jednak, że minimalne średniookresowe cele budżetowe nie uwzględniały innych czynników mających wpływ na dług, takich jak wartość rezydualna zmiany długu.

117. Trybunał przeanalizował także przeprowadzone oceny w celu sprawdzenia, czy parametry z matrycy zostały prawidłowo zastosowane. Na etapie przechodzenia do nowej matrycy parametry ze starej matrycy zostały zachowane w ocenie z wiosny 2015 r. i zastosowane jedynie do tych państw członkowskich, których saldo strukturalne uległo pogorszeniu, zamiast wprowadzenia korekt względem wszystkich państw członkowskich. Komisja nie zarządziła przejściem na nowe przepisy w spójny sposób.

Część V – Zalecenia dla poszczególnych krajów odzwierciedlają wnioski z powiązanych ocen, ale wymagają większej przejrzystości

Zalecenia dla poszczególnych krajów odzwierciedlają rezultaty przeprowadzonych ocen, jednak ich przydatność może zmienić się w razie modyfikacji warunków

118. Końcowe zalecenia budżetowe dla poszczególnych krajów przyjmowane przez Radę opierają się na zaleceniach Komisji. Są one zapisane w formie wymaganej przez prawo i wzywają one państwa członkowskie do wzięcia pod uwagę zidentyfikowanego ryzyka znacznego odchylenia oraz określają wymaganą korektę salda strukturalnego i wzrostu wydatków.

119. Trybunał stwierdził, że zalecenia budżetowe dla poszczególnych krajów dotyczące części zapobiegawczej były zgodne z wnioskami z ocen zawartymi w dokumentach roboczych służb Komisji.

120. W opinii Trybunału zalecenia są publikowane wystarczająco wcześnie w ciągu roku (lipiec), aby dać państwom członkowskim możliwość zareagowania na nie w odnośnych rocznych procesach budżetowych. Większość państw członkowskich omawia, dostosowuje i przyjmuje budżety na kolejny rok jesienią. Do tego czasu warunki makroekonomiczne i budżetowe mogą się zmienić, podczas gdy obowiązujące zalecenia dla poszczególnych krajów są ustanawiane wcześniej w danym roku. Istotne zmiany warunków mogą wpłynąć na przydatność zaleceń dla poszczególnych krajów.

Treść zaleceń dla poszczególnych krajów opublikowanych w 2017 r. była mniej czytelna i wykonalna

121. Przydatność zaleceń dla poszczególnych krajów zależy także od ich czytelności i wiarygodności, tak aby umożliwić monitorowanie i egzekwowanie zaleceń na zasadzie *ex post*. Podczas kontroli Komisja zaproponowała zalecenia dla poszczególnych krajów na 2018 r., które zawierały wymogi liczbowe w motywach, a nie w części normatywnej. Komisja uważa, że motywy i część normatywna są równie wiążące i wykonalne, co jest jednak inaczej rozumiane przez opinię publiczną.

122. EBC w tym kontekście niedawno stwierdził: „Zalecenia Komisji dotyczące polityki fiskalnej odbiegają od zaleceń wydanych w przeszłości pod dwoma względami. Po pierwsze tylko motywy zaleceń, a nie części normatywne, określają wielkość korekty strukturalnej, której zastosowanie Rada zaleca rządowi w celu zapewnienia pełnej zgodności z paktem stabilności i wzrostu. Zwykle to części normatywne powinny zawierać jasne wytyczne *ex ante* dla rządów dotyczące prowadzenia finansów publicznych w okresie następnych 12-18 miesięcy. Służą one także jako wytyczne dla parlamentów i opinii publicznej oraz jako odniesienie dla przejrzystych ocen *ex post* zgodności z paktem stabilności i wzrostu. Ważne jest zatem, by wytyczne budżetowe były w pełni uwzględniane, w tym w projektach planów budżetowych rządów na 2018 r., w celu zapewnienia wystarczających postępów w kierunku osiągnięcia zdrowych finansów publicznych”⁶³.

123. EBC wskazał także, że „[...] w odniesieniu do wszystkich krajów o wymogach w zakresie korekty strukturalnej wynoszących 0,5% PKB i więcej w 2018 r., niezależnie od poziomu ich długu publicznego, motywy stanowią, że »ocena projektu planu budżetowego na 2018 r. i późniejsza ocena wyników budżetowych za 2018 r. będą musiały uwzględniać cel, którym jest osiągnięcie kursu polityki budżetowej wzmacniającego obecne ożywienie koniunktury i jednocześnie zapewniającego stabilność finansów publicznych [danego państwa członkowskiego]«. Mogłoby to oznaczać ograniczenia wymogów w zakresie korekty strukturalnej wykraczające poza ograniczenia udzielone na podstawie istniejących przepisów w sprawie elastyczności w pakcie stabilności i wzrostu (zgodnie z komunikatem Komisji ze stycznia 2015 r.). Na przyszłość ważne jest zapewnienie spójnego wdrażania paktu stabilności i wzrostu opartego na przepisach”⁶⁴.

124. Takie wytyczne przekazane przez Komisję mogą prowadzić do sytuacji, w której dwa cele, polegające z jednej strony na wzmocnieniu obecnego ożywienia koniunktury, a z drugiej na zapewnieniu stabilności finansów publicznych, prowadzą do bardzo asymetrycznych wniosków: jednego zachęcającego państwo członkowskie do zwiększenia wydatków na działania pobudzające wzrost gospodarczy i drugiego ograniczającego taki wzrost wydatków.

⁶³ Biuletyn gospodarczy EBC 4/2017.

⁶⁴ Tamże.

Mogłoby to także oznaczać niższe wymogi od określonych w ramach przepisów paktu stabilności i wzrostu (kombinacja matrycy i klauzul).

125. Aby skuteczniej zaprezentować rozumowanie stojące za proponowanymi zaleceniami, Komisja powinna przekazywać streszczenie powiązanej oceny i wyjaśniać znaczenie wdrożenia zaleceń, a także wskazywać na ryzyko związane z brakiem wdrożenia.

W przeszłości każde zalecenie dla poszczególnych krajów było poparte jednym motywem obejmującym powiązane uzasadnienie. Po wprowadzeniu ostatnich zmian w motywach nie przedstawia się już uzasadnienia zaleceń dla poszczególnych krajów.

Komisja w wystarczającym stopniu monitoruje wdrażanie zaleceń budżetowych dla poszczególnych krajów

126. Komisja monitoruje wdrażanie zaleceń dla poszczególnych krajów na podstawie różnorodnych wkładów, kładąc większy nacisk na monitorowanie działań w ostatnim kwartale roku. Biorąc pod uwagę wszechstronną analizę, dostępne dane oraz liczbę wizyt informacyjnych i wymian informacji między państwami członkowskimi a Komisją, Trybunał uważa, że zapewniono wystarczające monitorowanie i śledzenie wydarzeń w państwach członkowskich.

WNIOSKI I ZALECENIA

Główny cel części zapobiegawczej nie został osiągnięty

127. Celem części zapobiegawczej jest zapewnienie, by państwa członkowskie UE utrzymywały własną sytuację budżetową na poziomie odnośnych średniookresowych celów budżetowych, tak aby zachować stabilną sytuację budżetową i zapewnić przestrzeń fiskalną w przypadku recesji. Ponadto dzięki osiągnięciu średniookresowych celów budżetowych wysoko zadłużone państwa członkowskie zapewniłyby obniżenie wskaźników zadłużenia zgodnie z wymogami zawartymi w części naprawczej paktu stabilności i wzrostu opartymi na długu. Ma to kluczowe znaczenie dla uniknięcia destrukcyjnego kryzysu fiskalnego w UE, a co ważniejsze, w unii walutowej (***pkt 4–5***).

128. Rozporządzenie ustanawia rozsądną wartość odniesienia dla rocznej konwergencji w kierunku osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego na poziomie 0,5 punktu

procentowego PKB rocznie; wprowadza jednak także koncepcję znacznego odchylenia budżetowego, które jest interpretowane jako dozwolony margines odchylenia. Ponadto rozporządzenie przyznało Komisji szeroką swobodę decyzyjną w celu dostosowywania wymogów (**pkt 16–17, 32–37**).

129. Komisja korzystała z tej swobody decyzyjnej w bardzo dużym stopniu w celu ograniczania wymogów w zakresie korekty, zarówno podczas ustanawiania przepisów wykonawczych, jak i w indywidualnych decyzjach. W rezultacie Komisja nie zapewniła jednak osiągnięcia głównego celu rozporządzenia: osiągnięcia średniookresowych celów budżetowych w rozsądnym czasie (**pkt 63-71**).

130. Wymogi i parametry w zakresie korekt określone w tak zwanej matrycy oraz liczne klauzule elastyczności zostały ustanowione, gdy głównym problemem była druga recesja w UE w 2012 r. W takiej sytuacji elastyczność była co do zasady odpowiednim rozwiązaniem, niemniej w praktyce zaszła zbyt daleko (**pkt 26–71**). W szczególności nie zapewniała wystarczającego rozróżnienia między państwami członkowskimi posiadającymi problemy z zadłużeniem a innymi państwami (**pkt 85–97, 100**). Ponadto zatwierdzone parametry ujęte w matrycy i różne klauzule elastyczności nie były ograniczone czasowo do tych szczególnych okoliczności (**pkt 77–82**).

131. Zamiast obostrzania ram Komisja dodatkowo je osłabiła w ostatnim czasie, wprowadzając na przykład nowy margines swobody w 2017 r. (**pkt 32–37, 69 i 79**).

132. W rezultacie obecne ramy nie zapewniają osiągnięcia średniookresowych celów budżetowych w rozsądnym czasie w okresach normalnej koniunktury. W ujęciu średnim nie ułatwiły one postępów w kierunku osiągnięcia średniookresowych celów budżetowych w ostatnim okresie ożywienia gospodarczego, mimo iż wzrost przekroczył potencjalną stopę wzrostu, a luka produktowa zmniejszyła się (**pkt 79-82**).

133. Szczególne obawy budzi fakt, iż osłabione ramy paktu stabilności i wzrostu, ustanowione przepisami wykonawczymi Komisji, nie są w stanie zapewnić postępów w osiągnięciu średniookresowego celu budżetowego w kilku wysoko zadłużonych państwach członkowskich. W latach 2014-2018 salda strukturalne tych państw odbiegały od ich średniookresowych celów budżetowych lub zbliżały się do nich w tak powolnym tempie, że nie jest możliwe zapewnienie znaczącej poprawy przed następną recesją (**pkt 85–97, 100**).

134. Wiarygodność paktu stabilności i wzrostu podważają niespójności między częścią zapobiegawczą a naprawczą. Komisja nie stosuje wymogów części zapobiegawczej do państw członkowskich objętych częścią naprawczą i wielokrotnie proponowała wieloletnie przedłużenia terminów wyjścia z procedury nadmiernego deficytu, co oznacza, że państwa członkowskie objęte procedurą nadmiernego deficytu nie muszą spełniać wymogów, które musiałyby spełniać, gdyby podlegały części zapobiegawczej (**pkt 84**).

135. Chociaż nie jest to wymagane w rozporządzeniu, Komisja dążyła do porozumienia z państwami członkowskimi za pośrednictwem Rady Ministrów Ecofin w sprawie wielu przepisów wykonawczych i osiągnęła takie porozumienie. Takie precedensy mogą sprawić, że niezbędne korekty ram będą trudniejsze (**pkt 26, 38, 42 i 51**).

136. Niezależnie od powyższego obecne ramy ustanowione przepisami wykonawczymi Komisji muszą zostać zmienione. Trybunał zaleca przeprowadzenie następujących działań w kontekście przeglądu ram części zapobiegawczej planowanego na 2018 r.

Komisja powinna rozwiązać problem łącznych odchyleń i parametrów w matrycy wymaganych korekt

137. Obecna kombinacja matrycy określającej wymogi w zakresie korekt uzależnione od cyklu koniunkturalnego, klauzul elastyczności i dozwolonych odchyleń nie zapewnia osiągnięcia średniookresowych celów budżetowych w rozsądnym czasie przy przyjęciu racjonalnych scenariuszy makroekonomicznych. Trybunał uważa, że problem łącznych odchyleń można rozwiązać w ramach obecnie obowiązującego rozporządzenia, mając na uwadze, że należy nadać priorytet głównemu celowi rozporządzenia względem udzielanych opcji elastyczności. Biorąc pod uwagę wzajemne powiązanie tych kwestii, skala koniecznego przeglądu matrycy będzie zależała od tego, czy uwzględniony i rozwiązany zostanie problem łącznych odchyleń i klauzul elastyczności, oraz od sposobu rozwiązania tego problemu. Niezależnie od powyższego istnieją mocne argumenty przemawiające za zaostrzeniem wymogów względem państw członkowskich o wskaźnikach zadłużenia przekraczających 90% PKB oraz, w mniejszym stopniu, względem państw posiadających dług przekraczający 60%, lecz mniejszy niż 90% PKB (**pkt 26–71, 85–97 i 100**).

Zalecenie 1

- (a) Aby rozwiązać problem łącznych skutków dozwolonych odchyień, Komisja powinna ująć w skorygowanej matrycy przepis zwiększający wymóg w zakresie korekty na kolejny rok w celu skompensowania średniego odchylenia państwa członkowskiego w dwóch poprzednich latach i oczekiwanego odchylenia w bieżącym roku⁶⁵.
- (b) Komisja powinna zwiększyć wymogi w zakresie korekty względem państw członkowskich o wskaźniku zadłużenia przekraczającym 60% PKB w celu dostosowania wymogów do przepisów reguły dotyczącej zadłużenia. Zakres zwiększenia powinien zależeć od dystansu względem wartości progowej wynoszącej 60% i powinien być wprowadzany na poszczególnych szczeblach (np. wyższe wymogi dla państw o wskaźniku zadłużenia przekraczającym 90%) lub stopniowo.
- (c) Komisja powinna dokonać przeglądu innych przepisów zawartych w matrycy wymaganych korekt oraz rozważyć ich zmianę z myślą o konwergencji w kierunku osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego we wszystkich państwach członkowskich w rozsądnym terminie, z uwzględnieniem skutków zmiany wszystkich innych przepisów, w tym dotyczących dozwolonych odchyień i korekt.

To zalecenie należy wdrożyć podczas przeglądu matrycy i klauzul elastyczności przewidzianego na 2018 r. we wspólnie uzgodnionym stanowisku lub najpóźniej w czasie umożliwiającym zastosowanie na wiosnę 2019 r.

Klauzule elastyczności należy zreformować, tak aby odzwierciedlały pierwotną rolę przewidzianą w rozporządzeniu

138. Komisja stosuje klauzulę reform strukturalnych w stopniu znacznie wykraczającym poza cel klauzuli określony w rozporządzeniu, jakim jest zapewnienie, by ograniczenia budżetowe nie utrudniały wdrażania ważnych reform. Rozporządzenie nie mówi o klauzulach elastyczności jako o zachętach do przeprowadzania reform. Odstępstwa w ramach paktu stabilności i wzrostu powinny być wykorzystywane do ustalonego celu, podczas gdy inne instrumenty mogą być stosowane do promowania reform (***pkt 50–52***).

⁶⁵ Zob. podobne zalecenie w sprawozdaniu Europejskiej Rady Budżetowej z 2017 r.

139. Komisja umożliwia ciągłe ponoszenie zwiększonych wydatków na podstawie różnych klauzul po upływie lat, względem których zostały zatwierdzone. Ogólne wydatki są stale zwiększane do czasu osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego. Prowadzi to do wydłużenia okresu konwergencji, co negatywnie wpływa na osiągnięcie podstawowego celu rozporządzenia (**pkt 44–48, 54**).

140. Klauzula inwestycyjna nie zapewnia zwiększenia wskaźnika inwestycji publicznych do PKB oraz umożliwia kontynuowanie wydatków niezwiązanych z inwestycjami w kolejnych latach (**pkt 43**).

141. Klauzula nadzwyczajnych zdarzeń także prowadzi do zwiększenia niepowiązanych wydatków w latach następujących po przyznaniu klauzuli i obejmuje szeroką interpretację wydatków kwalifikowalnych (**pkt 57**).

Zalecenie 2

- a) Komisja powinna zmienić przepisy wykonawcze w sprawie klauzuli reform strukturalnych oraz ograniczyć klauzulę do bezpośrednio określonych kosztów budżetowych w pierwszych kilku latach wdrażania. Zatwierdzony wzrost wydatków należy traktować jako jednorazowe wydarzenie, które nie powinno prowadzić do zwiększenia niepowiązanych wydatków w kolejnych latach.
- b) Komisja powinna zaprzestać stosowania klauzuli inwestycyjnej w jej obecnej formie. Każda ewentualna zastępująca ją klauzula powinna zapewniać zwiększenie inwestycji publicznych względem PKB.
- c) Komisja powinna zatwierdzać klauzulę nadzwyczajnych zdarzeń jedynie w odniesieniu do wydatków bezpośrednio powiązanych ze zdarzeniami, które wystąpiły.

Zalecenie to należy wdrożyć w odpowiednim terminie umożliwiającym zastosowanie na wiosnę 2019 r.

Wymogi w zakresie korekt w ramach części naprawczej i zapobiegawczej należy zsynchronizować, a procedury przyspieszania powinny być skuteczniej wykorzystywane

142. Istnieją niespójności między opartą na deficycie częścią naprawczą a częścią zapobiegawczą. W związku z tym ważnym krokiem byłoby zaprzestanie praktyki

nadmiernego przedłużania terminów wyjścia z procedury nadmiernego deficytu o wiele lat. Ponadto wymogi w ramach części zapobiegawczej powinny stanowić wymogi minimalne w ramach części naprawczej. Trybunał nie dostrzega podstaw prawnych uzasadniających zwolnienie państw członkowskich objętych częścią naprawczą ze spełniania wymogów części zapobiegawczej oraz podlegania procedurom przyspieszania na podstawie części zapobiegawczej (**pkt 84–94**).

Zalecenie 3

Komisja powinna przeanalizować oparte na ramach prawnych sposoby zapewniania, by poziom korekty strukturalnej wymagany w ramach części zapobiegawczej był także gwarantowany przez państwa członkowskie objęte częścią naprawczą. W tym celu Komisja powinna przekazać notatkę Komitetowi Ekonomiczno-Finansowemu, w której wyjaśni, jak zamierza to osiągnąć.

Zalecenie to powinno zostać wdrożone w odpowiednim terminie umożliwiającym zastosowanie rozwiązania na wiosnę 2019 r., a do tego czasu Komisja powinna przekazać taką notatkę Komitetowi Ekonomiczno-Finansowemu.

Poprawa jakości informacji wymaganych w programach stabilności i konwergencji oraz w sprawozdaniach oceniających Komisji

143. Istnieje potrzeba poprawy jakości informacji prezentowanych w programach stabilności i konwergencji. Ponadto – biorąc pod uwagę, że oceny dokonywane przez Komisję opierają się na porównaniu własnych prognoz Komisji z prognozami państw członkowskich – większa przejrzystość w zakresie różnych działań zawartych w prognozach Komisji jest konieczna, by określić wiarygodność planów i powiązanej oceny. Konieczna jest także bardziej przejrzysta prezentacja wyników w zakresie zgodności, w oparciu o kryteria zawarte w zaleceniach, oraz wyjaśnienie czynników uwzględnionych w ogólnej ocenie w dokumentach roboczych służb Komisji (**pkt 104–106, 111–112**).

Zalecenie 4

- a) Komisja powinna zaproponować porozumienie z państwami członkowskimi w sprawie korekty kodeksu postępowania i dążyć do takiego porozumienia w celu zapewnienia, by programy stabilności i konwergencji państw członkowskich obejmowały tabelę podsumowującą obejmującą dane szacunkowe na temat dochodów i wydatków wraz z głównymi działaniami dotyczącymi dochodów i wydatków oraz ich harmonogramem.
- b) Komisja w swoich dokumentach roboczych służb powinna lepiej wyjaśniać różnice między własnymi danymi szacunkowymi na temat środków polityki budżetowej a danymi zawartymi w prognozach państw członkowskich. Powinna także wyraźnie określać we wszystkich przypadkach poziom zgodności programu stabilności i konwergencji z wymogami kodeksu postępowania.
- c) Komisja powinna wprowadzić tabelę zawierającą, osobno względem każdego filaru, wnioski z ocen zawartych w dokumentach roboczych jej służb na temat poziomu odchyień. Powinna także szczegółowo wyjaśniać wnioski z ogólnej oceny, wskazując na wszystkie uwzględnione czynniki, jeśli wniosek z ogólnej oceny nie jest zgodny z kryteriami przewidzianymi w rozporządzeniu.
- d) Komisja powinna także przedstawić dane na temat łącznych odchyień co najmniej z pięciu poprzednich lat.

Zalecenie to powinno zostać wdrożone w odpowiednim terminie umożliwiającym zastosowanie rozwiązania na wiosnę 2019 r.

Należy dokonać przeglądu stosowania roczników i zamrażania

144. Niektóre podejścia techniczne, takie jak stosowanie zamrażania lub najkorzystniejszych wskaźników z różnorodnych roczników bądź rozłożenie inwestycji względem wartości odniesienia dotyczącej wydatków, nie wynikają z rozporządzenia i mogą prowadzić do opóźnień w wykrywaniu znacznych odchyień (***pkt 59–60, 108–109***).

145. Praktyka odmrażania wymogów w zakresie korekt jest asymetryczna. Uniemożliwia wprowadzanie większej korekty podczas oceny projektów planów budżetowych, która mogłaby być uzasadniona na podstawie zaktualizowanych informacji (***pkt 61***).

Zalecenie 5

- a) Komisja powinna opierać wymogi na najbardziej aktualnych danych, a nie na najkorzystniejszych danych z różnorodnych roczników z poprzednich lat.
- b) Względem wartości odniesienia dotyczącej wydatków Komisja powinna stosować koncepcję łącznych wydatków wymaganą na mocy rozporządzenia, bez „rozkładania inwestycji”.
- c) W przypadku gdy prognozy znacznie poprawią się w okresie pomiędzy oceną programów stabilności i konwergencji a oceną projektów planów budżetowych, Komisja powinna być gotowa do zażądania większego wysiłku dostosowawczego.

Zalecenie to powinno zostać wdrożone w odpowiednim terminie umożliwiającym zastosowanie na wiosnę 2019 r.

Należy zwiększyć przejrzystość wyjaśnień zawartych w zaleceniach dla poszczególnych krajów

146. Obecne motywy mają charakter legalistyczny i nie zawierają szczegółowego uzasadnienia zaleceń. Można podjąć większe wysiłki, aby wyjaśnić uzasadnienie zalecanych korekt oraz ryzyko wynikające z braku spełnienia wymogów (pkt 122–126).

Zalecenie 6

- a) W motywach powinno zostać szczegółowo przedstawione uzasadnienie zalecanej korekty i powiązane ryzyko.
- b) Wymaganą korektę należy określić w części normatywnej zaleceń dla poszczególnych krajów – a nie w motywach – w celu wskazania obowiązkowego charakteru takich korekt.

Zalecenie to powinno zostać wdrożone w odpowiednim terminie umożliwiającym zastosowanie rozwiązania na wiosnę 2019 r.

Niniejsze sprawozdanie zostało przyjęte przez Izbę IV, której przewodniczył Neven MATES, członek Trybunału Obrachunkowego, na posiedzeniu w Luksemburgu w dniu 13 czerwca 2018 r.

W imieniu Trybunału Obrachunkowego

Klaus-Heiner LEHNE

Prezes

ZAŁĄCZNIK I**WYKAZ PAŃSTW CZŁONKOWSKICH OBJĘTYCH PRÓBĄ KONTROLNĄ**

1. Kontrola procedur w ramach części zapobiegawczej koncentrowała się na sześciu państwach członkowskich (5 ze strefy euro i 1 spoza strefy euro).
2. Wykluczone zostały państwa członkowskie podlegające procedurze nadmiernego deficytu lub programowi dostosowawczemu w całym okresie lub które były objęte kontrolą dotyczącą procedury nadmiernego deficytu, kontrolą dotyczącą Grecji lub kontrolą procedury dotyczącej zakłóceń równowagi makroekonomicznej (z wyjątkiem Włoch⁶⁶). Spośród pozostałych państw członkowskich Trybunał wybrał państwa, które przez dłuższy czas były objęte częścią naprawczą, wykazywały w ostatnim czasie pogorszenie salda strukturalnego lub najbardziej odbiegały od średniookresowego celu budżetowego (zob. **tabela 1**).

⁶⁶ Włochy wyszły z procedury nadmiernego deficytu w czerwcu 2013 r., a wcześniejszy okres był częściowo objęty kontrolą Trybunału dotyczącą procedury nadmiernego deficytu. Zostały ujęte w próbie z uwagi na szerokie stosowanie klauzul elastyczności w ramach części zapobiegawczej oraz ogólne znaczenie dla zmian makroekonomicznych w UE.

Tabela 1 – Wykaz państw członkowskich objętych próbą kontrolną

Analiza kryteriów i wybór próby państw członkowskich na potrzeby kontroli części zapobiegawczej														
UGW	Państwo członkowskie	Saldo strukturalne						Uwagi	Różnica w stosunku do średniookresowego celu budżetowego (saldo strukturalne ₁₋₆ - średniookresowy cel budżetowy)*					
		2011	2012	2013	2014	2015	2016		2011	2012	2013	2014	2015	2016**
Strefa euro	Belgia	-4,03	-3,42	-2,73	-2,85	-2,48	-2,10	Kontrola dotycząca europejskiego semestru	-4,61	-4,78	-4,17	-3,48	-3,60	-3,23
	Estonia	0,27	-0,10	-0,40	0,31	0,31	0,18	Osiągnęły średniookresowy cel budżetowy w całym okresie	0,17	0,27	-0,10	-0,40	0,31	0,31
	Finlandia	-7,52	-6,45	-4,3	-4,32	-3,22	-2,99	Kraj objęty częścią zapobiegawczą jedynie w 2016 r.	-8,83	-7,52	-6,45	-4,32	-3,22	-2,99
	Łotwa	-1,26	-0,03	-0,94	-1,76	-2,09	-1,85	Osiągnęły średniookresowy cel budżetowy w latach 2013-2014	-1,19	-0,26	0,97	0,06	-0,76	-1,09
	Litwa	-3,59	-2,60	-2,27	-1,42	-1,20	-1,43	Osiągnęły średniookresowy cel budżetowy w latach 2015-2016	-2,29	-2,59	-1,60	-1,27	-0,42	-0,30
	Luksemburg	1,38	2,47	2,06	2,15	0,71	0,90	Osiągnęły średniookresowy cel budżetowy w całym okresie	0,00	0,88	1,97	1,56	1,65	0,21
	Niderlandy	-3,58	-2,26	-0,94	-0,53	-1,07	-1,40	Kontrola dotycząca europejskiego semestru (kraj objęty procedurą nadmiernego deficytu przez 1 rok dłużej niż LT, LV)	-3,03	-3,08	-1,76	-0,44	-0,03	-0,57
	Austria	-2,53	-1,82	-1,24	-0,67	-0,59	-1,01	Kontrola dotycząca europejskiego semestru (kraj objęty procedurą nadmiernego deficytu przez 1 rok dłużej niż LT, LV)	-2,76	-2,08	-1,37	-0,79	-0,22	-0,14
	Portugalia	-6,22	-3,09	-2,50	-1,37	-1,82	-2,33	Kraj podlegający procedurze nadmiernego deficytu w całym okresie	-7,60	-5,72	-2,59	-2,00	-0,67	-1,32
	Słowacja	-4,11	-3,56	-1,69	-2,05	-2,06	-2,04	Dług < 60% PKB w całym okresie	-6,65	-3,61	-3,06	-1,19	-1,55	-1,56
	Finlandia	-0,85	-1,14	-0,98	-1,75	-1,75	-1,52	Kontrola dotycząca europejskiego semestru	-0,61	-0,95	-0,64	-0,48	-1,25	-1,25
Kraje spoza strefy euro	Dania	-0,50	0,04	-0,18	0,56	-2,26	-1,36	Mniej trwały i niższy deficyt/dług niż w HU	-0,22	0,00	0,54	0,32	1,06	-1,76
	Chorwacja	dotyczy	dotyczy	-3,57	-3,85	-3,49	-3,84	Kraj podlegający procedurze nadmiernego deficytu w latach 2013-2016	dotyczy	dotyczy	-4,08	-3,57	-3,85	-3,49
	Węgry	-4,52	-1,44	-1,47	-2,50	-2,35	-2,63	Kontrola dotycząca europejskiego semestru	-1,88	-2,82	0,26	0,23	-0,80	-0,65
	Polska	-6,07	-4,04	-3,44	-2,65	-3,01	-2,65	Mniej trwały i niższy deficyt/dług niż w HU	-7,26	-5,07	-3,04	-2,44	-1,65	-2,01
	Rumunia	-2,98	-2,01	-1,07	-0,63	-0,78	-2,74	Mniej trwały i niższy deficyt/dług niż w HU	-4,59	-1,98	-1,01	-0,07	0,37	0,22
	Szwecja	0,00	0,10	-0,19	-0,82	-1,04	-0,96	Spełniony średniookresowy cel budżetowy w całym okresie	1,77	1,00	1,10	0,81	0,18	-0,04
	Zjednoczone Królestwo	-5,84	-6,56	-4,55	-5,15	-4,48	-3,30	Kraj podlegający procedurze nadmiernego deficytu w całym okresie	-6,00	-4,59	-5,31	-3,30	-3,90	-3,23
Inne kontrole prowadzone przez Trybunał														
Kraje już objęte kontrolą	Niemcy	-1,34	-0,12	0,27	0,82	0,92	0,71	Procedura nadmiernego deficytu	-1,68	-0,84	0,38	0,77	1,32	1,42
	Grecja	-6,40	-0,43	1,98	0,57	-1,13	-0,27	Kontrola dotycząca Grecji	-9,65	-5,90	0,07	2,48	1,07	-0,63
	Hiszpania	-6,17	-3,35	-1,90	-1,80	-2,53	-2,61	Procedura dotycząca zakłóceń równowagi makroekonomicznej	-7,04	-6,17	-3,35	-1,90	-1,80	-2,53
	Franca	-5,09	-4,26	-3,53	-2,79	-2,74	-2,39	Procedura nadmiernego deficytu/procedura dotycząca zakłóceń równowagi makroekonomicznej	-5,50	-4,69	-3,86	-3,13	-2,39	-2,34
	Włochy	-3,27	-1,28	-0,87	-1,06	-0,98	-1,50	Procedura nadmiernego deficytu/kontrola dotycząca europejskiego semestru	-3,27	-3,27	-1,28	-0,87	-1,06	-0,98
	Gjibraltary	-5,50	-5,14	-1,69	2,02	0,35	0,22	Procedura nadmiernego deficytu	-5,06	-5,50	-5,14	-1,69	2,02	0,35
	Malta	-2,78	-3,65	-2,47	-2,39	-2,09	-1,65	Procedura nadmiernego deficytu	-4,02	-2,78	-3,65	-2,47	-2,39	-2,09
	Słowenia	-4,79	-2,13	-2,16	-2,75	-2,69	-2,48	Procedura dotycząca zakłóceń równowagi makroekonomicznej	-4,55	-4,79	-2,13	-2,16	-2,75	-2,69
	Bulgaria	-1,87	-0,48	-0,76	-2,48	-2,56	-2,43	Procedura dotycząca zakłóceń równowagi makroekonomicznej	-1,51	-0,87	0,52	0,24	-1,48	-1,56
	Republika Czeska	-2,63	-1,48	0,08	-0,78	-1,96	-1,42	Procedura nadmiernego deficytu	-3,06	-1,63	-0,48	1,08	0,22	-0,96

Źródło: dane Komisji (część zapobiegawcza – prognoza z jesieni 2015 r.)
 * Różnica w stosunku do średniookresowego celu budżetowego (ujemna = saldo strukturalne poniżej średniookresowego celu budżetowego, dodatnia = saldo strukturalne powyżej średniookresowego celu budżetowego)
 ** Na podstawie prognozowanych danych
 Kraj objęty częścią zapobiegawczą
 Kraj, który nie osiągnął średniookresowego celu budżetowego zgodnie z ocenami Komisji na grudzień 2015 r.

ZAŁĄCZNIK II**WYNIKI DOTYCZĄCE PAŃSTW CZŁONKOWSKICH OBJĘTYCH PRÓBĄ KONTROLNĄ**

1. Trybunał skontrolował próbę sześciu państw członkowskich, dokonując przeglądu ocen programów stabilności i konwergencji przeprowadzonych przez Komisję, dokumentów roboczych służb Komisji, zaleceń dla poszczególnych krajów i różnych powiązanych dokumentów roboczych. Trybunał przeprowadził także wizyty informacyjne w państwach członkowskich objętych próbą w celu zebrania informacji zwrotnych na temat procesów, ram przepisów i skoordynowanego nadzoru UE nad polityką fiskalną.

Dokumenty przedłożone przez państwa członkowskie (programy stabilności i konwergencji)

2. Trybunał stwierdził w ujęciu ogólnym, że programy stabilności i konwergencji uwzględniały większość wymogów zawartych w rozporządzeniu i kodeksie postępowania pod względem przedstawiania informacji. Zawierały one informacje na temat celów budżetowych i środków podejmowanych w dążeniu do ich osiągnięcia, a także informacje na temat środków mających na celu zwiększenie jakości finansów publicznych i osiągnięcie długookresowej stabilności. Środków polityki budżetowej nie przedstawiano zawsze w wystarczająco zorganizowany sposób, tak aby umożliwić łatwe zrozumienie powiązanych szczegółów (np. szacowany wpływ na budżet, typologia, status itd.). Było to wielokrotnie odnotowywane w motywach zaleceń Rady (zob. **tabela 1**).

Tabela 1 – Motywy zaleceń Rady na temat jakości i poziomu informacji dotyczących środków zawartych w programach stabilności i konwergencji przedłożonych przez państwa członkowskie objęte próbą

	Motywy zaleceń Rady		
	2015 r.	2016 r.	2017 r.
AT	(8) [...] środki służące osiągnięciu planowanych deficytów docelowych w okresie, począwszy od 2016 r., nie zostały jeszcze	(6) [...] środki niezbędne do osiągnięcia deficytu docelowego począwszy od 2017 r. nie zostały jednak jeszcze dostatecznie sprecyzowane [...]	

	dostatecznie sprecyzowane. [...]		
BE	(8) [...] Nie sprecyzowano [...] dostatecznie działań koniecznych do osiągnięcia zakładanych docelowych wartości deficytu począwszy od 2016 r. [...]	(6) [...] Środki niezbędne do osiągnięcia planowanego deficytu docelowego począwszy od 2017 r. nie zostały [...] jeszcze dostatecznie sprecyzowane. [...]	(6) [...] środki niezbędne do wparcia deficytu docelowego przewidywanego od 2018 r. nie zostały jeszcze sprecyzowane [...]
HU	(8) [...] Środki służące planowanym deficytom docelowym na okres począwszy od 2016 r. nie zostały dostatecznie sprecyzowane, w szczególności po roku 2016. [...]	(6) [...] Środki konieczne do wsparcia realizacji planowanych deficytów docelowych na okres począwszy od 2017 r. nie zostały dostatecznie sprecyzowane, w szczególności w odniesieniu do okresu po 2017 r.	
FI		(6) [...] Środki niezbędne do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego do 2019 r. nie zostały jednak jeszcze dostatecznie sprecyzowane.	
IT	(12) [...] Rząd musi jeszcze określić dodatkowe cięcia wydatków, które pozwolą mu uniknąć wprowadzenia uchwalonej już podwyżki VAT w 2016 r.		

Źródło: zalecenia Rady 2015-2017.

Przygotowane przez Komisję oceny dokumentów przedłożonych przez państwa członkowskie

3. Trybunał stwierdził, że państwa członkowskie zasadniczo przedkładały swoje programy stabilności i konwergencji w przewidywanych ramach czasowych oraz że działy krajowe w DG ECFIN dysponowały względnie krótkim czasem na dokonanie dogłębnego przeglądu otrzymanych programów stabilności i konwergencji (zob. **tabela 2**).

Tabela 2 – Daty przedłożenia programów stabilności i konwergencji oraz publikacji dokumentów roboczych służb Komisji (2015-2017) w odniesieniu do państw członkowskich objętych próbą

	2015 r.			2016 r.			2017 r.		
	Data przedłożenia programu stabilności i konwergencji	Data dokumentu oceniającego Komisji	Czas, jaki upłynął (w dniach kalendarzowych)	Data przedłożenia programu stabilności i konwergencji	Data dokumentu oceniającego Komisji	Czas, jaki upłynął (w dniach kalendarzowych)	Data przedłożenia programu stabilności i konwergencji	Data dokumentu oceniającego Komisji	Czas, jaki upłynął (w dniach kalendarzowych)
AT	21.04	27.05	36	27.04	26.05	29	02.05	23.05	21
BE	30.04		27	29.04		27	28.04		25
FI	02.04		55	14.04		42	28.04		25
HU	30.04		27	29.04		27	02.05		21
IT	28.04		29	28.04		28	27.04		26
NL	30.04		27	28.04		28	26.04		27

Źródło: przegląd programów stabilności i konwergencji oraz dokumentów roboczych służb Komisji przez Europejski Trybunał Obrachunkowy.

4. Przygotowanie oceny przez Komisję zależy jednak od procesu wymiany informacji, który rozpoczyna się wcześniej w cyklu rocznym, łącznie z wymianą informacji na posiedzeniach dwustronnych organizowanych z dużym wyprzedzeniem przed przedłożeniem programów stabilności i konwergencji. Pracę działów krajowych uzupełniają urzędnicy odpowiedzialni za europejski semestr pracujący w przedstawicielstwach UE w państwach członkowskich. Urzędnicy ci współpracują z przedstawicielami właściwych organów krajowych oraz ściśle monitorują główne wydarzenia o charakterze fiskalnym i budżetowym w każdym państwie członkowskim.

Przydatność zaleceń dla poszczególnych krajów

5. Trybunał ocenił, czy zalecenia dla poszczególnych krajów są zgodne z wnioskami sformułowanymi przez Komisję w ocenach. W ujęciu ogólnym zalecenia dla poszczególnych krajów są zgodnie z wynikami ocen prowadzonych przez Komisję (zob. **tabela 3**).

Tabela 3 – Kontrola spójności między zaleceniami dla poszczególnych krajów a powiązanymi ocenami dokonanymi przez Komisję w odniesieniu do państw członkowskich objętych próbą (2015-2017)

Państwo członkowskie	Rok t		Ocena Komisji Wymagana poprawiona korekta (lata t / t+1)	Motyw / zalecenie	
AT	2015 r.		0,3%	Motyw	(8) [...] z korektą strukturalną w wysokości 0,3% PKB wymaganą, aby osiągnąć cel średniookresowy
	2016 r.		0,3%	Zalecenie	1. [...] dokonanie w tym celu rocznej korekty budżetowej wynoszącej 0,3% PKB w 2017 r.
	2017 r.		0,3%	Motyw	(8) [...] dokonanie w tym celu rocznej korekty budżetowej wynoszącej 0,3% PKB w 2017 r.
BE	2015 r.		2015 r.: 0,6% 2016 r.: 0,6%	Zalecenie	1. Osiągnięcie korekty budżetowej w wysokości przynajmniej 0,6% PKB w kierunku osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego w 2015 i 2016 r.

Państwo członkowskie	Rok t		Ocena Komisji	Motyw / zalecenie	
			Wymagana poprawiona korekta (lata t / t+1)		
	2016 r.		0,6%	Zalecenie	1. Dokonanie rocznej korekty budżetowej wynoszącej co najmniej 0,6% PKB
	2017 r.		0,6%	Motyw	(10) [...] Odpowiadałoby to rocznej korekcie strukturalnej wynoszącej co najmniej 0,6% PKB
FI	2015 r.		2015 r.: 0,1% 2016 r.: 0,5%	Zalecenie	1. Osiągnięcie korekty budżetowej w wysokości co najmniej 0,1% PKB prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego w 2015 r. oraz korekty budżetowej w wysokości 0,5% PKB w 2016 r.
	2016 r.		2016 r.: 0,5% 2017 r.: 0,6%	Zalecenie	1. Dokonanie rocznego dostosowania budżetowego, prowadzącego do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego, wynoszącego co najmniej 0,5% PKB w 2016 r., i 0,6% w 2017 r.
	2017 r.		0,1%	Motyw	(12) [...] co odpowiada rocznej korekcie strukturalnej w wysokości 0,1% PKB
HU	2015 r.		2015 r.: 0,5% 2016 r.: 0,6%	Zalecenie	1. Dokonanie korekty budżetowej w wysokości 0,5% PKB służącej osiągnięciu średniookresowego celu budżetowego w 2015 r. oraz korekty

Państwo członkowskie	Rok t		Ocena Komisji Wymagana poprawiona korekta (lata t / t+1)	Motyw / zalecenie	
					budżetowej w wysokości 0,6% PKB w 2016 r.
	2016 r.		2016 r.: 0,3% 2017 r.: 0,6%	Zalecenie	1. [...] dokonanie rocznego dostosowania budżetowego w wysokości 0,3% PKB prowadzącego do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego w 2016 r. i dokonanie dostosowania budżetowego w wysokości 0,6% PKB w 2017 r.
	2017 r.		1,0%	Motyw	(8) [...] Odpowiadałoby to korekcie strukturalnej wynoszącej 1,0% PKB.
IT	2015 r.		2015 r.: 0,3% 2016 r.: 0,1%	Zalecenie	1. Doprowadzenie do korekty budżetowej w wysokości co najmniej 0,25% PKB prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego w 2015 r. i 0,1% PKB w 2016 r.
	2016 r.		2016 r.: 0,25% 2017 r.: 0,6%	Zalecenie	1. [...] Dokonanie rocznej korekty budżetowej wynoszącej co najmniej 0,6% PKB
	2017 r.		0,6%	Motyw	(10) [...] Odpowiadałoby to rocznej korekcie strukturalnej w wysokości co najmniej 0,6% PKB

Państwo członkowskie	Rok t		Ocena Komisji Wymagana poprawiona korekta (lata t / t+1)	Motyw / zalecenie	
NL	2015 r.		2015 r.: -0,3%	Brak	
			2016 r.: -0,2%		
	2016 r.		0,6%	Zalecenie	1. [...] dokonanie rocznej korekty budżetowej wynoszącej 0,6% PKB w 2017 r.
	2017 r.		Zgodność	Brak	

Źródło: dokumenty robocze służb Komisji i zalecenia dla poszczególnych krajów w odniesieniu do próby państw członkowskich (2015-2017).

ODPOWIEDZI KOMISJI NA SPRAWOZDANIE SPECJALNE EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU OBRACHUNKOWEGO¹

„CZY OSIĄGNIĘTO GŁÓWNY CEL CZĘŚCI ZAPOBIEGAWCZEJ PAKTU STABILNOŚCI I WZROSTU?”

STRESZCZENIE

I. Część zapobiegawcza ma doprowadzić do osiągnięcia stabilności budżetowej, ale przewiduje się w niej także możliwość modulacji polityki fiskalnej w zależności od warunków ekonomicznych. Centralnym elementem części zapobiegawczej jest średniookresowy cel budżetowy, który służy realizacji tej potrzeby zapewnienia rozważnej polityki fiskalnej opartej na perspektywie średnio- i długoterminowej, a jednocześnie ułatwia działanie automatycznych stabilizatorów. Jako że średniookresowy cel budżetowy ma charakter strukturalny, pozwala na regularne wahania salda budżetowego wywołane przez cykl koniunkturalny. Zapewnienie, aby państwa członkowskie osiągały stałe postępy w realizacji swoich średniookresowych celów budżetowych, jest zatem kluczową funkcją Komisji i Rady w dążeniu do zagwarantowania koniecznej poprawy zdolności obsługi zadłużenia i stabilizacji makroekonomicznej.

W art. 6 ust. 3 rozporządzenia słusznie stwierdzono, że stabilność finansów publicznych w perspektywie średnioterminowej zależy od szeregu elementów, w tym np. potrzeby unikania korekty budżetowej przynoszącej efekty odwrotne do zamierzonych w sytuacji słabej koniunktury gospodarczej, roli reform strukturalnych i inwestycji w zwiększaniu potencjalnego wzrostu gospodarczego oraz konieczności uwzględnienia wydarzeń pozostających poza kontrolą rządu. Wszystkie te czynniki szczegółowo określono w rozporządzeniu.

W rozporządzeniu przewiduje się również dopuszczalny poziom odstępstwa od wymogów rocznych. Uwzględnia on niepewność nieodłącznie związaną z planowaniem i wdrażaniem polityki budżetowej, która może skutkować tym, że państwo członkowskie nie osiągnie swojego celu z powodu kwestii pozostających poza kontrolą rządu. Chociaż wdaje się, że Europejski Trybunał Obrachunkowy ma obawy, że margines ten jest stale wykorzystywany przez niektóre państwa członkowskie, zob. pkt XII i zalecenie 1 lit. a), ale fakt, że jest on określony w rozporządzeniu, oznacza jednak, że Komisja jest zobowiązana zezwolić na takie odstępstwo.

Podczas gdy pakt stabilności i wzrostu określa ramy prowadzenia polityki fiskalnej przez państwa członkowskie w ramach części zapobiegawczej, należy powtórzyć, że ostatecznie polityka fiskalna należy do kompetencji państw członkowskich. Komisja oczywiście odgrywa zasadniczą rolę w egzekwowaniu paktu stabilności i wzrostu, w szczególności poprzez dokonywanie oceny, czy polityka państw członkowskich prowadzona jest zgodnie z ich zobowiązaniami wynikającymi z rozporządzenia. Prawodawstwo nie może realistycznie skodyfikować każdego możliwego aspektu kształtowania polityki makroekonomicznej i budżetowej, który może być istotny dla stosowania reguł fiskalnych, dlatego też pozostawia Komisji i Radzie swobodę w zakresie uwzględnienia określonych sytuacji.

Aby ułatwić sobie ocenę, Komisja opracowała obszerny zbiór procedur i metod. Są one konieczne zarówno do zapewnienia państwom członkowskim przewidywalności co do tego, w jaki sposób Komisja oceni zgodność, jak i do zapewnienia horyzontalnej spójności tych ocen. W takich przypadkach, gdy Komisja korzysta z przysługujących jej uprawnień dyskrecyjnych przy dokonywaniu oceny, stara się to robić w sposób przejrzysty i uporządkowany, w pełnej konsultacji

¹ Odpowiedzi Komisji odzwierciedlają dyskusje z ETO do dnia 22 maja 2018 r.

z państwami członkowskimi (za pośrednictwem odpowiednich komitetów, np. Rady Ecofin, Komitetu Ekonomiczno-Finansowego).

Ostatecznie, chociaż Komisja jest odpowiedzialna za ocenę przestrzegania przez państwa członkowskie wymogów części zapobiegawczej, egzekwowanie przepisów należy do kompetencji dzielonych między Komisję i Radę, podobnie jak ustalanie wymogów budżetowych dla państw członkowskich i wszelkie późniejsze konsekwencje proceduralne wymagające przyjęcia zalecenia Komisji przez Radę. Od czasu wejścia w życie sześciopaku Rada zatwierdza zalecenia Komisji w ramach części zapobiegawczej bez wprowadzania istotnych zmian.

Komisja uważa, że elastyczność stanowiącą element części zapobiegawczej stosuje się w sposób proporcjonalny, właściwy i ekonomicznie uzasadniony ze względu na wyjątkowy charakter kryzysu, który doprowadził do znacznego pogorszenia stanu finansów publicznych pod wszystkimi względami. Wprawdzie rzeczywiście obecnie powszechnie uznaje się, że gospodarka europejska znacznie się ożywia, ale dopiero stosunkowo niedawno nietypowe cechy ożywienia gospodarczego stały się argumentem przemawiającym za ostrożnością w stosowaniu konsolidacji budżetowej. W szczególności Komisja i inne instytucje, w tym prezes EBC, wskazały na brak presji inflacyjnej, dużą nadwyżkę na rachunku obrotów bieżących w strefie euro oraz utrzymujący się wysoki poziom bezrobocia w niektórych państwach członkowskich jako dowody na utrzymujący się w pewnym stopniu zastój gospodarczy. Z tych względów, a także z uwagi na zwiększoną niepewność geopolityczną Komisja uważa, iż rozważne stosowanie reguł fiskalnych pomogłoby nie dopuścić do tego, aby nadmierne korekty budżetowe zagroziły ożywieniu gospodarczemu, które w wielu państwach członkowskich jest wciąż niestabilne.

W tym celu w komunikacie Komisji z 2015 r. w sprawie optymalnego wykorzystania elastyczności przewidzianej w obowiązujących postanowieniach paktu stabilności i wzrostu przedstawiono dalsze szczegóły dotyczące sposobu, w jaki Komisja przeprowadzi ocenę w trzech głównych obszarach: modulacji wymogów fiskalnych w świetle warunków koniunkturalnych, uwzględnienia wdrażania reform strukturalnych poprawiających długotrwałą stabilność oraz uwzględnienia inwestycji publicznych pobudzających wzrost gospodarczy. Przepisy rozporządzenia, na mocy którego Komisja stosuje tę elastyczność, obowiązują od dawna, głównie od czasu reformy prawodawstwa w 2005 r. Podejście przyjęte przez Komisję było również przedmiotem intensywnych dyskusji z państwami członkowskimi, w wyniku których na początku 2016 r. opublikowano „Wspólnie uzgodnione stanowisko dotyczące elastyczności przewidzianej w pakcie stabilności i wzrostu”. Ostatnie symulacje Komisji potwierdzają, że średni wymóg zbliżony do wartości odniesienia na poziomie 0,5 % PKB wynika z zastosowania tzw. matrycy wymogów. Ocena poprawy stabilności związanej ze stosowaniem reform strukturalnych i klauzul inwestycyjnych będzie wymagała więcej czasu, ponieważ sam charakter tych klauzul wskazuje, że wdrożenie polityk, które przyniosą długoterminową korzyść, może wiązać się z krótkoterminowymi kosztami. W tym zakresie z założenia przyjęto, że zastosowanie tymczasowego odstępstwa od ścieżki dostosowawczej obowiązującej państwa członkowskie wdrażające znaczące reformy strukturalne lub inwestycje pobudzające wzrost gospodarczy mogą doprowadzić do opóźnienia w dochodzeniu do średniookresowego celu budżetowego. Aby jednak zagwarantować, że efekt ten będzie tymczasowy i ostatecznie doprowadzi do długoterminowej poprawy stabilności budżetowej, wprowadzono szereg istotnych zabezpieczeń. W szczególności istnieją rygorystyczne kryteria kwalifikowalności, które państwo członkowskie musi spełnić, aby klauzula ta została przyznana, w tym pozostanie w ramach części zapobiegawczej, zachowanie marginesu bezpieczeństwa na poziomie progu 3 % PKB, przy dystansie dzielącym dany kraj od osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego wynoszącym nie więcej niż 1,5 % PKB w czasie składania wniosku o przyznanie klauzuli, i szereg wymogów dotyczących wdrażania charakterystycznych dla każdej klauzuli.

Komisja odrzuca zatem wniosek Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, jakoby nie zapewniła realizacji głównego celu rozporządzenia. We wszystkich przypadkach Komisja stosuje przepisy rozporządzenia w porozumieniu z Radą. Podczas oceny Komisja dysponuje pewną swobodą decyzyjną w zakresie wdrażania przepisów części zapobiegawczej. W takich okolicznościach Komisja uznała, że w bardzo ograniczonej liczbie wyjątkowych przypadków bardziej rozsądne jest zachowanie nawet nadmiernej ostrożności przy rozważaniu wpływu dużej konsolidacji budżetowej na wzrost gospodarczy. Komisja jest zdania, że bardziej mechaniczne stosowanie przepisów, które nie uwzględnia głównych zagrożeń dla ożywienia gospodarczego, może ostatecznie przynieść efekty odwrotne do zamierzonych. W tym względzie należy zauważyć, że podejście Komisji zostało w dużej mierze poparte przez Europejską Radę Budżetową w jej sprawozdaniu rocznym za 2017 r., w którym stwierdzono, że ściśle stosowanie przepisów mogłoby zagrozić dalszemu ożywieniu gospodarczemu, które nadal jest niestabilne.

Ogólnie rzecz biorąc, od kilku lat sytuacja budżetowa stopniowo się poprawia: liczba państw członkowskich objętych częścią naprawczą znacznie się zmniejszyła, a zadłużenie wykazuje obecnie tendencję spadkową zarówno w UE, jak i w strefie euro. Oczywiście, reguły fiskalne nie są doskonałe, a coraz większa złożoność części zapobiegawczej jest uzasadnionym powodem do niepokoju. Komisja zobowiązała się zatem kontynuować starania na rzecz poprawy funkcjonowania części zapobiegawczej i jest otwarta na rozważenie wszelkich uzasadnionych wniosków, które uwzględniają zarówno kontekst gospodarczy, jak i odpowiednią perspektywę średnioterminową.

III. Komisja zauważa, że część naprawcza paktu stabilności i wzrostu jest regulowana innym rozporządzeniem niż część zapobiegawcza. W tym zakresie Komisja podkreśla, że Europejski Trybunał Obrachunkowy przeprowadził ostatnio pełny odrębny audyt części naprawczej, a sprawozdanie dotyczące procedury nadmiernego deficytu opublikowano w kwietniu 2016 r.

IV. Komisja stosuje ramy prawne uzgodnione przez współprawodawców. Rozporządzenie nie zapewnia i nie może zapewnić poziomu szczegółowości niezbędnego do wdrożenia każdego aspektu ram i do Komisji należy decyzja, w jaki sposób wdrożyć przepisy prawne. W takich przypadkach, gdy Komisja korzysta z przysługujących jej uprawnień dyskrecyjnych, stara się to czynić w sposób przejrzysty i uporządkowany, w pełnej konsultacji z państwami członkowskimi i za pośrednictwem odpowiednich komitetów, np. Rady Ecofin, Komitetu Ekonomiczno-Finansowego itd. Egzekwowanie części zapobiegawczej należy bowiem do kompetencji dzielonych między Komisję i Radę, która zatwierdziła wszystkie zalecenia Komisji dla poszczególnych krajów, w tym te obejmujące odstępstwa przyznane na mocy tzw. klauzul elastyczności.

V. Komisja odrzuca wniosek Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, zgodnie z którym „Komisja i jej decyzje operacyjne nie zapewniają osiągnięcia głównego celu rozporządzenia”. Po pierwsze egzekwowanie paktu stabilności i wzrostu należy do kompetencji dzielonych między Komisję i Radę, która zatwierdziła wszystkie zalecenia Komisji dla poszczególnych krajów. Po drugie, rozporządzenie ma służyć przede wszystkim temu, aby państwa członkowskie prowadziły rozsądną politykę fiskalną w perspektywie średnioterminowej, której praktycznym przejawem jest osiągnięcie średniookresowego celu budżetowego lub wejście na ścieżkę prowadzącą do jego osiągnięcia. W rozporządzeniu uznano jednak szerszy kontekst stabilności w perspektywie średnioterminowej, w tym np. potrzebę unikania korekty budżetowej przynoszącej efekty odwrotne do zamierzonych w sytuacji słabej koniunktury gospodarczej, rolę reform strukturalnych i inwestycji w zwiększaniu potencjalnego wzrostu gospodarczego oraz konieczność uwzględnienia wydarzeń pozostających poza kontrolą rządu. Wszystkie te czynniki szczegółowo określono w rozporządzeniu. Wyniki analizy przeprowadzonej przez Europejski Trybunał Obrachunkowy należy oceniać w kontekście określonych warunków ekonomicznych, które istniały w ostatnich latach, w tym istotnych następstw kryzysu.

VI. Komisja uważa, że elastyczność stanowiąca element części zapobiegawczej stosuje się w sposób proporcjonalny, właściwy i ekonomicznie uzasadniony. Chociaż obecnie powszechnie uznaje się, że gospodarka europejska znacznie się ożywia, dopiero stosunkowo niedawno nietypowe cechy ożywienia gospodarczego stały się argumentem przemawiającym za ostrożnością w stosowaniu konsolidacji budżetowej ze względu na dowody na utrzymujący się zastój gospodarczy. Z tych względów Komisja uważa, iż rozważne stosowanie reguł fiskalnych pomogłoby nie dopuścić do tego, aby nadmierne korekty budżetowe zagroziły ożywieniu gospodarczemu, które w wielu państwach członkowskich jest wciąż niestabilne. Jednocześnie Komisja stale podkreśla potrzebę podjęcia przez wysoce zadłużone państwa członkowskie działań mających na celu poprawę ich stabilności, czemu ma służyć szereg przepisów dotyczących elastyczności omówionych przez Komisję w komunikacie ze stycznia 2015 r.

Komisja odrzuca zatem wniosek Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, jakoby jeszcze bardziej osłabiła przepisy przez wykorzystanie przysługujących jej uprawnień dyskrecyjnych. W bardzo ograniczonej liczbie wyjątkowych przypadków Komisja uznała, że bardziej rozsądne jest zachowanie nawet nadmiernej ostrożności przy rozważaniu wpływu dużej konsolidacji budżetowej na wzrost gospodarczy. Zdaniem Komisji bardziej mechaniczne stosowanie przepisów, które nie uwzględnia głównych zagrożeń dla ożywienia gospodarczego, może ostatecznie przynieść efekty odwrotne do zamierzonych.

VII. Tymczasowe odstępstwo na mocy klauzuli reform strukturalnych nigdy nie było powiązane z faktycznymi kosztami budżetowymi reformy; w rozporządzeniu także nie przewidziano takiego powiązania, w szczególności z uwagi na fakt, że koszty te mogą być trudne do zmierzenia lub mogą mieć ograniczony bezpośredni wpływ na budżet. Możliwe są bowiem bardzo korzystne reformy strukturalne, które nie powodują znaczących bezpośrednich kosztów budżetowych, ale mimo to pociągają za sobą znaczne koszty gospodarcze lub polityczne, np. reformy rynku pracy lub sądownictwa.

Z technicznego punktu widzenia tymczasowe odstępstwo od średniookresowego celu budżetowego lub ścieżki dostosowawczej zostało opracowane w taki sposób, że wydatki są zwiększane w stosunku do poziomu bazowego (tj. ścieżki wydatków w przypadku braku tymczasowego odstępstwa) co roku, aż do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego. Taka koncepcja odstępstwa została uzgodniona z Radą, aby uniknąć naprzemiennego wstrzymywania i wprowadzania korekt budżetowych oraz aby zapewnić równe traktowanie państw członkowskich w zależności od stopnia, w jakim odbiegają one od średniookresowego celu budżetowego. O ile powiązane koszty nie mają charakteru jednorazowego, niezbędna rekompensata mająca na celu przywrócenie wydatków do pierwotnej wysokości w roku następującym po zastosowaniu klauzuli oznaczałaby dodatkową korektę budżetową, wykraczającą poza standardowy wymóg wobec państwa członkowskiego w tym roku, co znacznie zmniejszyłoby zachętę do wprowadzania reform strukturalnych, którą klauzula ta ma zapewnić.

Wniosek Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, zgodnie z którym łącznym skutkiem wszystkich potencjalnych odstępstw są duże opóźnienia w osiągnięciu średniookresowego celu budżetowego, stanowi uogólnienie, które odnosi się jedynie do odosobnionego przykładu konkretnego państwa członkowskiego. W przypadku stanowiącym poziom odniesienia, gdzie państwo członkowskie znajduje się na ścieżce dostosowawczej do średniookresowego celu budżetowego, ostatecznym skutkiem jest po prostu opóźnienie w osiągnięciu średniookresowego celu budżetowego o jeden rok.

VIII. Komisja uważa, że część naprawcza przyniosła w ostatnich latach ogólnie dobre wyniki, o czym świadczy fakt, że liczba państw członkowskich objętych procedurą nadmiernego deficytu spadła z 24 w 2011 r. do zaledwie trzech w 2017 r. Prawdą jest jednak, że państwa członkowskie, które osiągnęły docelowy poziom deficytu nominalnego w ramach części naprawczej, nie poniosą

konsekwencji proceduralnych, jeżeli nie zrealizują swoich celów strukturalnych. Odzwierciedla to nominalny z natury charakter części naprawczej, w przypadku której procedura nadmiernego deficytu zostaje ostatecznie uchylona w rezultacie obniżenia deficytu nominalnego poniżej 3 % PKB, niezależnie od pozycji strukturalnej.

Komisja przedstawiła możliwości skorygowania tej nieprawidłowości przez umożliwienie skrócenia terminów w procedurze nadmiernego deficytu w przypadku poprawy warunków koniunkturalnych, ale sugestia ta nie została poparta przez państwa członkowskie. Komisja jest otwarta na możliwość ponownego przeanalizowania tej kwestii i zbudowania poparcia dla propozycji wśród państw członkowskich.

IX. Komisja nie podziela obaw Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, że „osłabione ramy paktu stabilności i wzrostu nie są w stanie zapewnić postępów w kierunku osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego w kilku wysoko zadłużonych państwach członkowskich”, ponieważ szereg państw członkowskich, o których wspomina Europejski Trybunał Obrachunkowy, objętych było częścią naprawczą w danym okresie. Procedura nadmiernego deficytu koncentruje się na osiągnięciu określonego w Traktacie progu deficytu nominalnego wynoszącego 3 %. Egzekwowanie przez Komisję i Radę części naprawczej jest zatem zgodne z Traktatem, a ponadto od 2014 r. prowadzi do stałego zmniejszania liczby państw członkowskich objętych procedurą nadmiernego deficytu.

Ponadto Europejski Trybunał Obrachunkowy selektywnie wybiera państwa członkowskie, na których skupia swoją uwagę, ignorując zarówno dużą liczbę państw członkowskich, które osiągnęły swój średniookresowy cel budżetowy lub zbliżają się do niego w ramach części zapobiegawczej, jak i wysoce zadłużone państwa członkowskie, takie jak Cypr i Irlandia, które poczyniły znaczne postępy.

X. Komisja przeprowadza dogłębną analizę wszystkich programów stabilności i konwergencji państw członkowskich i publikuje swoje ustalenia w ocenach dotyczących tych programów.

Jeżeli chodzi o środki polityki budżetowej, Komisja przeprowadza niezależną i gruntowną ocenę wpływów z wszelkich środków polityki budżetowej. Komisja zapewnia większą przejrzystość, a tym samym potencjalną kontrolę, przez udostępnianie każdemu państwu informacji o wpływie działań dyskrecjonalnych (przychody bieżące/kapitałowe oraz wydatki bieżące/kapitałowe) oraz o poziomie działań jednorazowych w bazie danych AMECO począwszy od wiosny 2014 r. Chociaż w danym przypadku nieunikniony jest pewien element osądu, Komisja uważa, że szeroko zakrojony zbiór informacji zapewnia kontrolę pod kątem wszelkich systematycznych uprzedzeń lub nieścisłości.

Komisja przyznaje jednak, że istnieje możliwość poprawy pod względem przejrzystości szacowania środków polityki budżetowej i w tym celu przez cały 2017 r. prowadziła intensywne dyskusje z państwami członkowskimi, aby poprawić dokładność i przejrzystość ocen takich środków.

XI. Komisja stale dąży do poprawy komunikacji w zakresie przekazywania uzasadnienia wydawanych zaleceń i rozważy konkretne propozycje Europejskiego Trybunału Obrachunkowego. Komisja rozważy je również w świetle wszelkich zaleceń Europejskiego Trybunału Obrachunkowego na ten temat, przedstawionych na zakończenie audytu europejskiego semestru.

XII. Komisja nie zgadza się z tym, że ramy muszą zostać obostrzone. W szczególności Komisja nie przyjmuje pierwszego zalecenia, ponieważ rozporządzenie nr 1466/97 wyraźnie stanowi, że dopuszczalny margines odchylenia wynosi 0,25 % PKB, a Komisja nie może narzucać ograniczeń, tj. w zakresie akumulacji nieznacznych odchyień, które są sprzeczne z rozporządzeniem. Ponadto w rozporządzeniu zaleca się odchylenie w wysokości 0,25 % w celu uwzględnienia trudności związanych z obliczaniem salda strukturalnego oraz niepewności nieodłącznie związanej

z kształtowaniem i realizacją polityki budżetowej. Czynniki te mogą doprowadzić do tego, że państwo członkowskie odejdzie od realizacji swojego celu z powodu kwestii pozostających poza kontrolą rządu.

Jeżeli chodzi o matrycę, kategoryzacja parametrów już teraz określa bardziej rygorystyczne wymogi dla wysoce zadłużonych państw członkowskich. Niezależnie od powyższego, w ramach szerzej zakrojonego przeglądu stosowania elastyczności wymaganej na mocy wspólnie uzgodnionego stanowiska z państwami członkowskimi, Komisja bada jednak obecnie skuteczność matrycy, w tym poszczególnych wymogów.

Komisja zgadza się, że przepisy klauzuli dotyczącej nadzwyczajnych zdarzeń powinny mieć zastosowanie wyłącznie do kosztów bezpośrednio związanych z danymi zdarzeniami, nie przyjmuje jednak zalecenia dotyczącego bezpośredniego powiązania tymczasowego odstępstwa w ramach klauzuli reform strukturalnych z kosztami, ponieważ uważa, że wymagana korekta osłabiłaby skuteczność klauzuli reform strukturalnych. Tymczasowe odstępstwo na mocy klauzuli reform strukturalnych nie jest bezpośrednio powiązane z rzeczywistymi kosztami budżetowymi reformy, ponieważ niektóre bardzo korzystne reformy strukturalne nie zawsze wiążą się ze znacznymi bezpośrednimi kosztami budżetowymi, podczas gdy reformy takie wiążą się ze znacznymi kosztami gospodarczymi lub politycznymi.

XIII. Komisja nie zgadza się, że akumulacja przez państwa członkowskie dopuszczalnego marginesu odchylenia wynoszącego 0,25 % PKB może zostać rozwiązana za pomocą obowiązujących ram prawnych, ponieważ ten warunek jest wyraźnie przewidziany w art. 6 ust. 3 rozporządzenia 1466/97. Komisja obawia się zatem, że jakiegokolwiek systematyczne przeredagowywanie matrycy w ten sposób mogłoby być postrzegane jako obchodzenie marginesu przewidzianego w rozporządzeniu.

XIV. Ze względu na nominalny z natury charakter procedury nadmiernego deficytu, która koncentruje się na progu deficytu nominalnego wynoszącym 3 %, zdolność Komisji do egzekwowania celów strukturalnych w ramach części naprawczej jest ograniczona. W przeszłości Komisja przedstawiała warianty mające na celu zapewnienie spełnienia wymogów w zakresie korekty strukturalnej w ramach części naprawczej, a w szczególności rozważała przegląd zalecenia dotyczącego procedury nadmiernego deficytu w przypadku pozytywnych zaskoczeń gospodarczych w stosunku do scenariusza stanowiącego podstawę pierwotnego zalecenia, jednak państwa członkowskie nie poparły tej sugestii.

Komisja jest jednak otwarta na możliwość ponownego przeanalizowania tej kwestii i zbudowania poparcia dla takich propozycji wśród państw członkowskich.

Zob. odpowiedź do pkt VIII.

XV. Od 2017 r. Komisja współpracuje z państwami członkowskimi nad opracowaniem procesu ukierunkowanego na poprawę dokładności i przejrzystości szacowania środków polityki budżetowej. Komisja jest otwarta na zmianę kodeksu postępowania w celu odzwierciedlenia wszelkich koniecznych zmian wynikających z tego procesu, jeżeli państwa członkowskie wyrażą na to zgodę. Ważne będzie jednak, aby we wszelkich tego rodzaju zmianach rozróżniać odmienny charakter środków po stronie przychodów i wydatków. Wskaźniki wykorzystane przez Komisję w ocenach zgodności opierają się na najnowszych prognozach Komisji i najnowszych zatwierdzonych danych Eurostatu.

Wymogi fiskalne ustala się z rocznym wyprzedzeniem, aby umożliwić państwom członkowskim opracowanie polityki budżetowej. Wymogi te opierają się na najkorzystniejszym roczniku jedynie w odniesieniu do obliczania dystansu względem średniookresowego celu budżetowego, natomiast

wymogi zawarte w matrycy aktualizuje się jedynie w ograniczonej liczbie dobrze uzasadnionych okoliczności w oparciu o zasady odmrażania.

XVI. Komisja przyjmuje to zalecenie.

UWAGI

25. Pojęcie „okres wyjątkowo słabej koniunktury” nie pojawia się w rozporządzeniu, podobnie jak kilka pozostałych kategorii. W praktyce w rozporządzeniu jest mowa jedynie o okresie dobrej i złej koniunktury, nawet bez odniesienia do okresu normalnej koniunktury. Odzwierciedla to fakt, że rozporządzenie nie zapewnia i nie może zapewnić poziomu szczegółowości niezbędnego do wdrożenia każdego aspektu ram, i do Komisji należy decyzja, w jaki sposób stosować przepisy prawne w praktyce. Powodem, dla którego w takich okolicznościach nie stosuje się żadnych korekt, jest fakt, że narzucenie działań konsolidacyjnych w sytuacji tak słabych warunków koniunkturalnych może przynieść efekty odwrotne do zamierzonych, tj. negatywny wpływ na działalność może doprowadzić do jeszcze gorszych wyników budżetowych.

26. Matryca ta nie ma na celu uwzględnienia spadku salda strukturalnego podczas gwałtownych recesji. Podczas gdy w przypadku ujemnych stóp wzrostu matryca zawiera sformułowanie „korekta nie jest wymagana”, w praktyce oznacza to, że wymóg salda strukturalnego wynosi 0.

27. Europejski Trybunał Obrachunkowy nie wskazuje, w jaki sposób można by wdrożyć bardziej spójne zróżnicowanie kategorii matrycy. Wymóg w zakresie korekty wyższej niż 0,5 % PKB zawsze był realizowany jednak jako 0,6 % PKB i w okresie normalnej koniunktury nie stosowano wyższych korekt. Należy ponownie zauważyć, że kategoryzacja warunków koniunkturalnych zawartych w matrycy została zaproponowana przez Komisję, ale w pełni uzgodniona z państwami członkowskimi w ramach wspólnie uzgodnionego stanowiska dotyczącego elastyczności.

28. Komisja uważa, że rozróżnienie w matrycy wskazane przez Europejski Trybunał Obrachunkowy nie jest niespójne.

Z wyjątkiem kategorii „okres bardzo słabej koniunktury” i „okres wyjątkowo słabej koniunktury” korekty są grupowane wokół wartości odniesienia 0,5 %, tak aby matryca nie odbiegała za bardzo od wartości wskazanych w rozporządzeniu. Podział poziomu korekty na kategorie odzwierciedla dwa kolejne czynniki praktyczne. Po pierwsze, jeżeli poziom 0,1 % PKB zostanie zaakceptowany jako minimalny poziom szczegółowości, istnieje ograniczony stopień zróżnicowania, który można osiągnąć, nie wykraczając poza rozsądne parametry wartości odniesienia. Po drugie, Komisja chciała uniknąć tworzenia nadmiernych efektów progowych, aby nie doprowadzić do sytuacji, w której niewielkie korekty poziomu, który ostatecznie jest zmienną niemożliwą do zaobserwowania, tj. luki produktowej, skutkowałyby dużymi zmianami w zaleceniu dotyczącym strategii budżetowej państwa członkowskiego. Po trzecie, wydaje się, że w uwadze tej pomyłono odpowiedzi Komisji dotyczące potencjalnych kosztów politycznych związanych z reformami strukturalnymi z przedstawionym powyżej uzasadnieniem leżącym u podstaw matrycy.

Ponadto w odniesieniu do twierdzenia, że wzrost gospodarczy, szybszy niż potencjalny, jest idealnym momentem na przeprowadzenie reform, należy zauważyć, że w kategorii „okres złej koniunktury” poziom luki produktowej może się utrzymać nawet na poziomie -3 %, co wskazuje, że chociaż luka produktowa się zmniejsza (tj. faktyczny wzrost przekracza potencjalny), gospodarka nadal znajduje się w trudnej sytuacji koniunkturalnej.

29. Komisja przeprowadziła analizę podczas ustanawiania parametrów matrycy. Matryca opiera się na łącznym rozkładzie luk produktowych dla 28 państw członkowskich UE, w latach 1986–2014, zgodnie z prognozami Komisji z jesieni 2014 r. Wyklucza ona największą (ujemną) lukę produktową od 2009 r. albo od 2010 r., ponieważ lata te odzwierciedlają najbardziej nietypowe okoliczności, jakie miały miejsce w średnim okresie w przeszłości, a zatem nie można ich uznać za

stanowiące część typowego cyklu koniunkturalnego. Rozkład historyczny wskazuje częstotliwość, z jaką wymagana będzie każda kategoria korekty matrycy, co ma oczywiste konsekwencje dla osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego. Najnowsze wewnętrzne symulacje przeprowadzone przez Komisję w ramach formalnego przeglądu elastyczności zgodnie z wymogami określonymi we wspólnie uzgodnionym stanowisku potwierdzają średnią korektę matrycy opartą na warunkach koniunkturalnych wynoszącą nieco poniżej 0,5 % PKB od 2000 r.

30. Margines w wysokości 0,25 % jest podany w rozporządzeniu, a zatem Komisja nie może narzucić ograniczeń, tj. w zakresie akumulacji nieznacznych odchyleń, które są sprzeczne z rozporządzeniem.

W istocie język sprawozdania Europejskiej Rady Budżetowej jest szczególnie niejednoznaczny, jeżeli chodzi o potrzebę zmiany prawodawstwa w celu przedstawienia wniosków dotyczących ograniczenia skutków wielokrotnych odchyleń.

31. Komisja nie zgadza się z tym, że skorzystanie z marginesu swobody przy dokonywaniu ocen, a w szczególności przy stosowaniu osądu ekonomicznego, w jakikolwiek sposób osłabia ramy prawne.

Po pierwsze, na mocy art. 6 ust. 3 rozporządzenia 1466/97 Komisja dysponuje marginesem swobody przy rozważaniu odstępstw od korekt budżetowych wynikających z matrycy. W tym zakresie w rozporządzeniu nie przewiduje się automatyczności w wyciąganiu wniosku dotyczącego znacznego odchylenia.

Po drugie, paktu stabilności i wzrostu, w tym części zapobiegawczej, nie należy rozumieć jako jedynie statycznego zbioru pojedynczych reguł, które mają być mechanicznie stosowane w odniesieniu do danego zdarzenia. Stanowi on raczej system zarządzania gospodarczego i budżetowego, mający pomóc w zapewnieniu rozważnego kształtowania polityki makroekonomicznej i fiskalnej w perspektywie średnio- i długoterminowej. Charakter kształtowania polityki makroekonomicznej powoduje, że nieprzewidziane zdarzenia będą miały miejsce, zatem ramy zarządzania gospodarczego muszą być na tyle elastyczne, aby możliwe było reagowanie na takie zdarzenia i dostosowywanie tych ram do takich zmian. Gdyby bowiem ramy na to nie pozwalały, wiarygodność paktu stabilności i wzrostu jako realnego narzędzia zarządzania gospodarczego i kształtowania polityki zostałaby podważona.

Dlatego też ważne jest, aby Komisja zawsze kierowała się własnym osądem ekonomicznym w celu zapewnienia rozsądnego stosowania przepisów, zamiast stosować czysto mechaniczne podejście, które nie ma żadnego związku z istniejącymi warunkami makroekonomicznymi.

Wspólna odpowiedź do pkt 32 i 33.

W 2017 r. zalecenia dla poszczególnych krajów były ukierunkowane na osiągnięcie dwóch celów: wzmocnienia trwałego ożywienia gospodarczego i zapewnienia stabilności finansów publicznych, przy czym zadbano, aby zalecenia te były krótkie i proste. Przełożyło się to na zalecenia budżetowe dla poszczególnych krajów, które nie obejmowały wymaganej korekty na 2018 r. w odróżnieniu od dotychczasowej praktyki. Ostatecznie była to decyzja polityczna, która uwzględniała szereg względów.

Po pierwsze, chociaż tzw. „podejście matrycowe” pozostaje podstawą zaleceń dla poszczególnych krajów na 2018 r., wnioski Komisji z 2017 r. w sprawie zaleceń zawierały zastrzeżenie dotyczące państw członkowskich, w odniesieniu do których matryca wskazuje korektę budżetową w wysokości co najmniej 0,5 % PKB (margines swobody). Uznano, że zalecenia dla poszczególnych krajów nie są właściwym miejscem na przedstawianie szczegółowych sposobów równoważenia wymogów zawartych w matrycy oraz potrzeby uwzględnienia wpływu konsolidacji na wzrost i zatrudnienie za pomocą marginesu swobody.

Po drugie, w motywach towarzyszących bardzo wyraźnie określono, co należy zrobić w 2018 r.; w szczególności wymieniono w nich: (i) wymóg ilościowy, (ii) ocenę zgodności oraz (iii) stwierdzenie, czy potrzebne są dodatkowe środki.

Po trzecie, motywy i właściwe zalecenia dla poszczególnych krajów mają takie samo znaczenie, jeśli chodzi o ich moc prawną.

Na tym etapie Komisja nie widzi zatem dowodów na to, że stosowanie przez nią marginesu swobody zmniejszyło znaczenie lub wiarygodność wymogu budżetowego w zaleceniach dla poszczególnych krajów.

34. Na etapie oceny zgodności Komisja dysponuje marginesem swobody przy rozważaniu odstępstw od korekt budżetowych wynikających z matrycy. Ten margines swobody wynika z przepisów szczegółowych art. 6 ust. 3 rozporządzenia Rady nr 1466/97. Zgodnie z art. 6 ust. 3 ustanowienie znacznego odstępstwa od średniookresowego celu budżetowego lub ścieżki dostosowawczej prowadzącej do tego celu jest, z jednej strony, powiązane z precyzyjnymi kryteriami ilościowymi, bez ograniczania się do tych kryteriów, a z drugiej strony pozwala na uwzględnienie innych elementów. W związku z tym w rozporządzeniu nie przewiduje się automatyczności w wyciąganiu wniosku dotyczącego znacznego odchylenia.

35. W swoich ocenach Komisja uznaje, że w poszczególnych państwach członkowskich może występować rozdźwięk między potrzebami w zakresie stabilności a potrzebami w zakresie stabilizacji, chociaż prawdą jest również, że niekoniecznie tak musi być, jak wykazano w analizie opublikowanej przez Komisję w części IV sprawozdania na temat finansów publicznych z 2016 r. Jeżeli rozdźwięk istnieje, zadaniem Komisji jest analiza konkurujących ze sobą potrzeb i dokonanie wyważonej oceny, z uwzględnieniem wszystkich istotnych czynników. Swoboda uznania Komisji polega na inteligentnym odczytaniu zestawu dostępnych wskaźników, zwłaszcza w świetle niepewności otaczającej cykl koniunkturalny oraz ryzyka, jakie znaczne oszczędności budżetowe mogą nieść dla trwającego ożywienia gospodarczego w poszczególnych państwach członkowskich.

36. Po pierwsze, zagregowane stopy wzrostu niekoniecznie odzwierciedlają potencjalnie wrażliwy charakter ożywienia gospodarczego w poszczególnych państwach członkowskich, ani też nie uwzględniają wpływu nadmiernej konsolidacji budżetowej na taką gospodarkę, który potencjalnie może być odwrotny do zamierzonego. Są to, oczywiście, ważne czynniki, które Komisja starała się wziąć pod uwagę, korzystając z marginesu swobody przy określaniu właściwej polityki fiskalnej dla poszczególnych gospodarek.

Po drugie, fakt, że faktyczny wzrost jest wyższy niż potencjalny, nie świadczy o sile ożywienia. Na przykład potencjalny wzrost we Włoszech szacowano na około 0 w tych latach.

37. Ograniczenia klauzuli reform strukturalnych i klauzuli inwestycyjnej zostały uzgodnione w trakcie dyskusji między Komisją a państwami członkowskimi.

41. Aby uzupełnić obraz sytuacji, Komisja pragnie dodać wyjaśnienie powodów leżących u podstaw warunków klauzuli inwestycyjnej. Klauzula ta ma na celu zaspokojenie potrzeb w zakresie inwestycji publicznych, które można uznać za ekonomicznie równoważne reformom strukturalnym pod względem pozytywnego wpływu na potencjalny wzrost i stabilność finansów publicznych, a zatem jest powiązana z niektórymi projektami współfinansowanymi przez UE. Warunek kwalifikowalności, zgodnie z którym inwestycje publiczne nie powinny się zmniejszać, służy zapewnieniu, aby inwestycje finansowanych przez UE nie wykorzystywano do zastępowania inwestycji finansowanych ze środków krajowych.

42. Kluczowym kryterium kwalifikowalności do skorzystania z klauzuli inwestycyjnej jest wymóg, aby ujemna luka produktowa państwa członkowskiego była większa niż -1,5 % PKB. Innymi słowy, państwo członkowskie musi przechodzić okres słabej koniunktury. Badania pokazują, że

w takich okolicznościach, gdy państwa stoją w obliczu wyzwań związanych ze stabilnością, inwestycje publiczne są bardzo często ograniczane, co ma negatywny wpływ na potencjalny wzrost gospodarczy. Klauzula inwestycyjna ma zagwarantować, że nie dojdzie do takiej sytuacji, ponieważ zawiera wymóg, aby poziom inwestycji publicznych nie obniżył się w roku odniesienia dla stosowania klauzuli. Spadek nominalnego poziomu inwestycji nadal może prowadzić do wzrostu wskaźnika inwestycji do PKB, jeżeli spadek wzrostu PKB (poza kontrolą rządu) będzie większy niż spadek inwestycji.

43. Celem klauzuli inwestycyjnej jest doprowadzenie do trwałego poziomu zwiększonych inwestycji. W takich przypadkach wymaganie od państwa członkowskiego, aby powróciło na swoją pierwotną ścieżkę rok po przyznaniu klauzuli, nie byłoby uzasadnione.

44. Zob. odpowiedzi do pkt VII i 43.

45. Od czasu wprowadzenia matrycy nie można z wyprzedzeniem ocenić, czy państwo członkowskie osiągnie swój średniookresowy cel budżetowy w terminie czterech lat (ponieważ będzie to pochodna m.in. wymogów matrycy dla poszczególnych lat). W rezultacie Komisja zaproponowała państwom członkowskim upraszczające założenie dotyczące spełnienia kryterium konwergencji, jakim jest średniookresowy cel budżetowy, oceniając w zamian, czy państwo członkowskie składające wniosek o zastosowanie tej klauzuli odbiega początkowo od średniookresowego celu budżetowego o nie więcej niż 1,5 % PKB. W oparciu o korektę referencyjną w wysokości 0,5 % PKB rocznie i maksymalne tymczasowe odstępstwo od tej kwoty dystans taki zapewniłby powrót do średniookresowego celu budżetowego w ciągu czterech lat.

46. Margines nieznacznego odchylenia jest zawarty w rozporządzeniu i Komisja nie ma wyboru, jeśli chodzi o jego wdrożenie. Niekoniecznie jednak margines znacznego odchylenia zostanie w nieunikniony sposób wyczerpany w każdym roku tj. „czas konwergencji *zostanie* zatem znacznie bardziej wydłużony”. Na przykład prognoza Komisji z wiosny 2018 r. nie wskazuje, aby do takiej sytuacji miało dojść w Finlandii.

47. Zastosowanie klauzuli inwestycyjnej, przy założeniu, że pozostałe czynniki pozostają niezmiennione, doprowadzi do zwiększonych wydatków ogólnych w porównaniu z sytuacją, gdyby klauzuli nie zastosowano.

Wzrost wydatków nie zależy jednak od tego, co dzieje się z poziomem wydatków na inwestycje, ponieważ warunkiem kwalifikującym jest to, aby poziom inwestycji publicznych nie obniżył się w roku odniesienia dla stosowania klauzuli.

48. Zob. odpowiedzi do uwag 43, 45 i 47.

49. Chociaż zgodnie z art. 3 programu stabilności i konwergencji wymagana jest analiza kosztów i korzyści znaczących reform strukturalnych, nie oznacza to, że tymczasowe odstępstwo musi się opierać na kosztach. Co więcej, odpowiednie przepisy tzw. klauzuli reform strukturalnych zawarte w art. 5 nie zawierają odniesienia do kosztów. Ponadto fakt, że tymczasowe odstępstwo nie opiera się bezpośrednio na kosztach, nie oznacza, że koszty nie są mierzone.

50. Oceniając, czy reformy mają pozytywny wpływ na budżet zgodnie z wymogami rozporządzenia, Komisja bierze pod uwagę zarówno bezpośrednie koszty budżetowe, jak i długoterminowy wpływ na wzrost gospodarczy. Długoterminowy wpływ na wzrost gospodarczy powinien w ostatecznym rozrachunku poprawić długoterminową stabilność finansów publicznych.

52. Komisja konsekwentnie ocenia wpływ wszystkich reform strukturalnych we Włoszech, w tym tych, w przypadku których złożono wnioski o zastosowanie elastyczności na podstawie klauzuli reform strukturalnych, jak wskazano w ocenie kwalifikowalności Włoch do klauzuli reform strukturalnych (dokument roboczy służb Komisji w sprawie programu stabilności Włoch z 2016 r. –

s. 18). W szczególności sprawozdania krajowe za lata 2017 i 2018 dotyczące Włoch zawierają dogłębną ocenę sytuacji pod względem wdrażania włoskich reform strukturalnych. Ponadto stałe odniesienie do postępów we wdrażaniu, zarówno *ex ante*, jak i *ex post*, zamieszczono w dokumentach roboczych służb Komisji dotyczących projektu planu budżetowego Włoch na 2016 r. (s. 22–23), programu stabilności na 2016 r. (s. 4 i nast.), projektu planu budżetowego na 2017 r. (s. 19) oraz w sprawozdaniu z lutego 2017 r. sporządzonym na mocy art. 126 ust. 3 (s. 13–14).

53. Jak stwierdzono w odpowiedzi do uwagi 49, tymczasowe odstępstwo nie opiera się na bezpośrednich kosztach budżetowych reform. Szczegółowe informacje na temat przeprowadzonej przez Komisję oceny długoterminowego wpływu reform na wzrost gospodarczy przedstawiono w odpowiedzi do uwagi 54.

54. Komisja uważa, że właściwie oszacowała oddziaływanie gospodarcze powiązane z klauzulą. W momencie złożenia przez Włochy wniosku o zastosowanie klauzuli reform strukturalnych w 2016 r. (w projekcie planu budżetowego na 2016 r. i w programie stabilności na 2016 r.) Komisja przeanalizowała wpływ włoskich reform strukturalnych za pomocą swojego modelu QUEST w nocy przedstawionej Komitetowi Polityki Gospodarczej w grudniu 2015 r. (opublikowanej następnie w kwietniu 2016 r. pod tytułem „The Economic Impact of Selected Structural Reform Measures in Italy, France, Spain and Portugal” [Wpływ gospodarczy wybranych środków reformy strukturalnej we Włoszech, Francji, Hiszpanii i Portugalii]). Zatem do czasu przedstawienia programu stabilności na 2016 r. szacunki Komisji zostały dogłębnie omówione z władzami włoskimi. Ponadto Komisja otwarcie zakwestionowała wstępną ocenę wpływu reform zaproponowaną przez władze włoskie w swoim sprawozdaniu z lutego 2015 r. sporządzonym na mocy art. 126 ust. 3. W wyniku tych wymian w programie stabilności na 2016 r. skorygowano w dół szacowany wpływ reform strukturalnych, w odniesieniu do których wnioskowano o elastyczność (w porównaniu z projektem planu budżetowego na 2016 r.), co potwierdzono w przypisie 26. Pokazuje to znaczenie prac Komisji nad analizą wpływu reform i weryfikacją danych szacunkowych przedstawionych przez władze.

Jeżeli chodzi o rzekomo orientacyjny charakter szacunków wpływu reform strukturalnych na wzrost, odzwierciedla to wewnętrzne ograniczenia modelowania makroekonomicznego. Na mocy rozporządzenia Komisja jest zobowiązana uwzględnić poprawę stabilności wynikającą z wpływu reform strukturalnych na potencjalny wzrost, ale jest to z natury niepewne modelowanie.

56. Zob. odpowiedzi do pkt 45, 47 i 48.

57. Wydatki zapobiegawcze związane z trzęsieniami ziemi we Włoszech były kwalifikowalne ze względu na ponowne wystąpienie intensywnych trzęsień ziemi oraz zintegrowany charakter wydatków na zarządzanie kryzysowe i działania zapobiegawcze. W rezultacie około 3 mld EUR, czyli 0,18 % PKB, które rząd włoski przeznaczył na ten cel w 2017 r., uznano za kwalifikujące się do objęcia „klauzulą nadzwyczajnych zdarzeń”. Wpływ planu inwestycyjnego na budżet musi zostać potwierdzony *ex post* w oparciu o odpowiednie dane *ex ante* i *ex post* przekazane Komisji przez władze włoskie.

58. Zdaniem Komisji nie jest to złagodzenie ram, ale raczej praktyczne uznanie realiów kształtowania polityki budżetowej i ustalania jej na poziomie państwa członkowskiego.

Należy z wyprzedzeniem poinformować państwa członkowskie o tym, jak duża jest wymagana korekta budżetowa, aby mogły ją uwzględnić w swoim planowaniu budżetowym. Takie średniookresowe planowanie budżetowe i koordynacja budżetowa *ex ante* stanowią w praktyce *raison d'être* procesu realizacji programu stabilności i konwergencji w ramach europejskiego semestru.

Jeżeli saldo strukturalne zostanie skorygowane w taki sposób, że dystans względem średniookresowego celu budżetowego zmniejszy się do tego stopnia, że pierwotny wymóg będzie oznaczał osiągnięcie lepszego wyniku w zakresie średniookresowego celu budżetowego, niż oczekiwano, wówczas wymóg ten zostaje odmrożony i skorygowany. Prawdą jest, że w podejściu tym występuje asymetria, ponieważ jeśli saldo strukturalne zostanie skorygowane w dół, tj. do większego dystansu względem średniookresowego celu budżetowego niż pierwotnie przewidywano, wówczas wymóg dla państwa członkowskiego nie zostanie zwiększony. Jest tak, ponieważ byłoby to sprzeczne z uzasadnionymi oczekiwaniami, jakie państwo członkowskie miało w odniesieniu do wymaganego poziomu korekty budżetowej, o którą wniosowała Komisja, gdy państwo członkowskie planowało i uzgadniało swoją strategię budżetową.

59. Obliczanie wymogu na podstawie dystansu względem średniookresowego celu budżetowego w ciągu roku jest nie tylko politycznie nierealistyczne, ale również praktycznie niewykonalne.

Jeżeli wiosną t-1 państwo członkowskie, zgodnie z szacunkami, ma osiągnąć swój średniookresowy cel budżetowy w t-1, dalsze dostosowanie nie jest konieczne w roku t, a wymóg dotyczący t zostanie zamrożony na poziomie zerowym. Daje to państwom członkowskim niezbędną pewność co do wymaganego poziomu korekty, aby mogły rozpocząć szeroko zakrojone procedury krajowe, które zwykle wiążą się z tworzeniem budżetu. Jeżeli wiosną t korekty salda strukturalnego oznaczają, że państwo członkowskie odbiega o 0,5 % PKB od swojego średniookresowego celu budżetowego w roku t-1, jest już, zdaniem Komisji, zbyt późno na zmianę tego wymogu. Państwo członkowskie uchwaliło już budżet na rok t w oparciu o oświadczenie Komisji, że korekta nie jest wymagana. Naruszyłoby to zatem uzasadnione oczekiwania państwa członkowskiego co do wymaganego poziomu korekty budżetowej, na podstawie której zostałyby ono ocenione, gdyby Komisja nałożyła większy wymóg. W praktyce taki poziom nieprzewidywalności poważnie podważyłoby wiarygodność ram paktu stabilności i wzrostu w oczach krajowych polityków.

Problematyczne jest również oparcie wymogu na przewidywanym dystansie względem średniookresowego celu budżetowego w roku, w którym zastosowanie ma dany wymóg, ponieważ sama ta prognoza jest pochodną wymogu. W każdym razie przeglądy śródroczne oparte na zaktualizowanych prognozach nie zapewnią powiadomienia państw członkowskich z wystarczającym wyprzedzeniem podczas ustalania przez nie polityki budżetowej.

60. Aby uzupełnić obraz sytuacji należy dodać, że wymogi wobec państw członkowskich nie są korygowane w górę ze względu na poprawę warunków koniunkturalnych w ocenie Komisji. Jak wynika z odpowiedzi do pkt 58 i 59, naruszałoby to uzasadnione oczekiwania państwa członkowskiego co do wymaganego poziomu korekty budżetowej przy opracowywaniu i ustalaniu krajowej polityki budżetowej.

61. Przejście z ESA 95 na ESA 2010 oznaczało, że wymóg na dany rok mógł zostać obliczony z zastosowaniem ESA 95, podczas gdy ocena wysiłku fiskalnego została przeprowadzona z zastosowaniem ESA 2010. Jest to nieuniknione, chyba że wszystkie wymogi dla państw członkowskich miałyby zostać potencjalnie poddane przeglądowi na podstawie ponownych obliczeń z zastosowaniem ESA 2010. W każdym razie, biorąc pod uwagę sposób, w jaki zbudowana jest matryca, na której opiera się wymóg, jest mało prawdopodobne, aby obliczanie wymogów na podstawie ESA 2010 doprowadziło do zmian.

Nie ma niespójności we wskaźnikach ani pomiarach dokonywanych na przestrzeni lat. Na przykład jeśli wysiłek fiskalny w 2014 r. oceniono z zastosowaniem ESA 2010, dane za zarówno 2014 r., jak i 2015 r. oblicza się z zastosowaniem ESA 2010.

66. Komisja uważa, że scenariusz przedstawiony przez Europejski Trybunał Obrachunkowy ma wyłącznie charakter poglądowy, ponieważ trudno jest ekstrapolować przyszłe wyniki dla

poszczególnych państw członkowskich w oparciu o łączny wpływ historycznej recesji na strefę euro.

67. Zgodnie z odpowiedzią do pkt 66 symulacje są nieco teoretyczne i odnoszą się do hipotetycznego przykładu, który nie miał miejsca w praktyce, a także nie uwzględniają możliwego wpływu minimalnych wartości odniesienia dla poszczególnych krajów, który uniemożliwiłby przyznanie klauzuli reform strukturalnych i klauzuli inwestycyjnej w wielu państwach członkowskich.

68. Zob. odpowiedzi do pkt 33–35 dotyczących zastosowania przez Komisję przysługującego jej marginesu swobody.

69. Zdaniem Komisji uwaga Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nie przedstawia pełnego obrazu sytuacji.

Po pierwsze, na poziomie ogólnym, podczas opracowywania zarówno matrycy, jak i odstępstw na mocy klauzul elastyczności, Komisja przeprowadziła kompleksową analizę. W pierwszym przypadku obejmowała ona zbadanie historycznego rozkładu luk produktowych. W drugim przypadku Komisja przedstawiła państwom członkowskim szereg przykładowych symulowanych możliwych konstrukcji odstępstw w zakresie elastyczności, opartych na dokonaniu dostosowania o wartość odniesienia wynoszącą 0,5 % PKB (zakładając tym samym, że margines odchylenia w wysokości 0,25 % PKB nie zostanie wykorzystany). Wiele z tych przykładowych symulacji zostało opisanych w załączniku do vademecum.

Po drugie, oceniając wnioski poszczególnych państw członkowskich o zastosowanie klauzul elastyczności, Komisja ocenia stopień, w jakim odbiegają one od średniookresowego celu budżetowego, aby zapewnić osiągnięcie tego celu przed końcem okresu programowania, zakładając roczne dostosowanie o wartość odniesienia.

70. Zob. odpowiedzi do pkt 66, 67 i 69.

72. Należy zauważyć, że Komisja konsekwentnie sygnalizuje tę kwestię korygowania prognoz salda strukturalnego za pomocą specjalnych wykresów w swojej ocenie programów stabilności i konwergencji.

75. Chociaż Komisja nie otrzymała uprawnień do egzekwowania takich celów w zakresie zbliżenia do średniookresowego celu budżetowego, analizuje ona i komentuje zmiany dokonane przez państwa członkowskie w oczekiwanym terminie osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego, o czym świadczą dokumenty robocze służb Komisji i oceny projektów planów budżetowych opublikowane w ramach każdej rundy nadzoru. Komisja uznaje zatem państwa członkowskie za odpowiedzialne, ale zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa nie może podjąć kroków proceduralnych.

Nie jest jasne, w jaki sposób można opracować matrycę, tak aby zapewnić *ex ante* osiągnięcie średniookresowego celu budżetowego przez wszystkie państwa członkowskie, niezależnie od stopnia, w jakim odbiegają od tego celu, w czwartym roku realizacji programu, biorąc pod uwagę fakt, że prognozy dotyczące salda strukturalnego po trzech latach są niemal na pewno błędne (jest to nieunikniona cecha prognozowania makroekonomicznego). Ponadto, gdyby państwo członkowskie w czasie trwania programu było bardzo dalekie od osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego, mogłoby to skutkować bardzo dużymi korektami budżetowymi wprowadzonymi w celu podjęcia próby zlikwidowania luki w czteroletnim okresie. Mogłoby to przynieść efekty odwrotne do zamierzonych.

76. W wyniku szeroko zakrojonych dyskusji Komisja i państwa członkowskie wypracowały wspólne porozumienie w celu ustalenia poziomu szczegółowości wymaganego do wdrożenia

każdego aspektu ram paktu stabilności i wzrostu; ustalono np. wspólnie uzgodnione stanowisko dotyczące elastyczności. Celem takich prac nie jest osłabienie ram paktu stabilności i wzrostu, lecz raczej przełożenie ogólnych celów rozporządzenia na praktyczne zastosowanie.

77. Uwaga ta jest bez znaczenia dla oceny wyników części zapobiegawczej paktu stabilności i wzrostu. Analizowana próba obejmuje dynamikę salda strukturalnego i pierwotnego państw członkowskich objętych procedurą nadmiernego deficytu w analizowanym okresie (tj. Hiszpania i Francja począwszy od 2009 r.), ale część naprawcza ma odrębny zbiór przepisów. Komisja przypomina, że Europejski Trybunał Obrachunkowy opublikował oddzielne sprawozdanie specjalne w 2016 r. pt. „Aby skutecznie wdrożyć procedurę nadmiernego deficytu, konieczne są dalsze usprawnienia”, na które Komisja udzieliła formalnych odpowiedzi. https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR16_10/SR_EDP_PL.pdf

78. Komisja uważa, że w ostatnich latach kontynuowano postępy na drodze do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego, chociaż na mniejszą skalę niż na początkowym etapie ożywienia, kiedy to procedurę nadmiernego deficytu zakończono w odniesieniu do 12 państw członkowskich.

79. Komisja uważa, że szacunki sald strukturalnych na lata 2014 i 2018 nie są w pełni porównywalne, aby można było ocenić tempo zmian salda strukturalnego państw członkowskich, które nie osiągnęły swojego średniookresowego celu budżetowego w latach 2014–2018. Szacunki sald strukturalnych na 2014 r. opierają się na danych historycznych i obejmują faktyczne środki polityki budżetowej zastosowane w 2014 r. Natomiast szacunki na 2018 r. opierają się na prognozie Komisji. Oczekuje się, że odpowiednie państwa członkowskie zastosują środki polityki budżetowej w ramach krajowej procedury budżetowej w celu zapewnienia zgodności budżetu na 2018 r. z paktem stabilności i wzrostu, dlatego też ocena *ex post* danych na 2018 r. ma wskazywać odmienne salda strukturalne od tych prognozowanych jesienią 2017 r.

80. Komisja uważa, że jej stanowiska w sprawie kursu polityki budżetowej strefy euro są dostatecznie wyważone, aby odzwierciedlić sytuację budżetową każdego państwa członkowskiego. Oczekuje się, że państwa członkowskie, które nie osiągnęły średniookresowych celów budżetowych, zastosują środki polityki budżetowej, aby zapewnić zgodność z paktem stabilności i wzrostu, natomiast niektóre z państw członkowskich, które przekroczyły swój średniookresowy cel budżetowy, powinny wykorzystać dostępną im przestrzeń fiskalną do wspierania wzrostu gospodarczego. Znajduje to potwierdzenie w komunikacie Komisji z 2016 r. pt. „W kierunku pozytywnego kursu polityki budżetowej w strefie euro”, w którym wyraźnie stwierdzono, że „zgodnie z zaleceniami państwa członkowskie objęte procedurą nadmiernego deficytu oraz pozostałe państwa, które również muszą poczynić postępy w osiągnięciu średniookresowego celu budżetowego, powinny kontynuować działania w tym zakresie”.

81. Komisja podkreśla, że dane dotyczące wyniku budżetowego za 2017 r., na których opiera się ostateczna ocena zgodności, wskazują na znaczną poprawę wyników państw członkowskich, przy czym liczba państw członkowskich spełniających wymogi wzrosła czterokrotnie w porównaniu z wstępnymi prognozami opartymi na prognozie z wiosny 2017 r. Co więcej, zagregowane dane maskują istotne różnice w sytuacji budżetowej poszczególnych państw członkowskich względem średniookresowego celu budżetowego.

Ponadto próba państw członkowskich nie obejmuje państw członkowskich odnotowujących dobre wyniki, tj. państw, które osiągnęły średniookresowy cel budżetowy. W związku z tym, że państwa członkowskie, które osiągnęły swój średniookresowy cel budżetowy, wykazują również zgodność z przepisami części zapobiegawczej, daje to dokładniejszy obraz ogólnej zgodności we wszystkich państwach.

82. Wyniki budżetowe państw członkowskich w ramach części naprawczej paktu stabilności i wzrostu nie zapewniają dokładnej oceny wyników w ramach części zapobiegawczej paktu stabilności i wzrostu, ponieważ te dwie części paktu stabilności i wzrostu mają odrębne zbiory przepisów.

Zob. odpowiedź do pkt 77 dotyczącego sprawozdania Europejskiego Trybunału Obrachunkowego na temat procedury nadmiernego deficytu.

83. Część naprawcza paktu stabilności i wzrostu jest regulowana innym rozporządzeniem niż część zapobiegawcza. Nominalny z natury charakter części naprawczej paktu stabilności i wzrostu, w której główny nacisk kładzie się na próg 3 % PKB zawarty w Traktacie, oznacza, że chociaż Komisja zabiega o wprowadzenie przez państwa członkowskie korekty strukturalnej w ramach zaleceń dotyczących procedury nadmiernego deficytu, nie jest w stanie przyspieszyć procedury, gdy państwo członkowskie osiągnie główne cele.

Komisja uzasadniła przedłużenie terminów wyjścia z procedury nadmiernego deficytu w szczególnych przypadkach w swojej odpowiedzi na sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego z 2016 r. pt. „Aby skutecznie wdrożyć procedurę nadmiernego deficytu, konieczne są dalsze usprawnienia”.
https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR16_10/SR_EDP_PL.pdf

85. Część naprawcza umożliwia państwom członkowskim realizację strategii polegającej na osiągnięciu głównych celów wyłącznie dzięki poprawie warunków makroekonomicznych, bez konieczności podejmowania wymaganego wysiłku fiskalnego. Należy zauważyć, że w swoich zaleceniach dotyczących procedury nadmiernego deficytu Komisja i Rada zalecają podjęcie wysiłków fiskalnych zgodnych z wysiłkami strukturalnymi podejmowanymi w ramach części zapobiegawczej. Nie jest jednak możliwe wszczęcie środków proceduralnych, jeżeli państwo członkowskie zrealizuje swoje główne cele. Nadrzędną cechą części naprawczej jest jej nominalny charakter, ponieważ opiera się na progu deficytu nominalnego wynoszącym 3 % PKB, o którym mowa w Traktacie. Komisja uważa, że uśrednianie wysiłków podejmowanych w ramach części naprawczej i zapobiegawczej nie odzwierciedla zatem precyzyjnie wymogu, który jest faktycznie wiążący dla państw członkowskich.

88. Najnowsze dane wskazują na znaczną poprawę w ostatnich latach salda strukturalnego Portugalii – w latach 2013–2017 odnotowano poprawę o 2 % PKB, w związku z czym dystans do średniookresowego celu budżetowego wynosi 1,4 % PKB.

89. Francja i Hiszpania były objęte częścią naprawczą przez prawie cały przedmiotowy okres, co oznacza, że wymogi zawarte w matrycy nie miały żadnych konsekwencji proceduralnych.

90. Komisja uważa, że tempo wprowadzania korekt w ramach części naprawczej nie świadczy o skuteczności części zapobiegawczej paktu stabilności i wzrostu, ponieważ opiera się na innym zestawie narzędzi.

92. Zob. odpowiedź do pkt 83 dotyczącego przedłużenia terminów wyjścia z procedury nadmiernego deficytu.

98. Pogorszenie salda strukturalnego Estonii w 2017 r. nie stanowiło naruszenia wymogów części zapobiegawczej.

99. Komisja uważa, że stosowanie przez nią elastyczności, w tym marginesu swobody, jest proporcjonalne, właściwe i ekonomicznie uzasadnione. Dopiero stosunkowo niedawno nietypowe cechyżywienia gospodarczego w Europie stały się argumentem przemawiającym za ostrożnością w stosowaniu konsolidacji budżetowej. W szczególności brak presji inflacyjnej, duża nadwyżka na rachunku obrotów bieżących w strefie euro oraz stale wysoki poziom bezrobocia w niektórych

państwach członkowskich wskazywały na utrzymujący się w pewnym stopniu zastój gospodarczy. Z tych względów, a także z uwagi na wzrost niepewności geopolitycznej Komisja uważa, że rozważne stosowanie reguł fiskalnych pomogłoby nie dopuścić do tego, aby nadmierne korekty budżetowe zagroziły ożywieniu gospodarczemu, które w wielu państwach członkowskich jest wciąż niestabilne. W związku z tym Komisja, w porozumieniu z państwami członkowskimi, zastosowała elastyczność w celu modulowania wymogów fiskalnych w świetle warunków koniunkturalnych.

102. Komisja zgadza się, że w trakcie swojej ostatniej oceny trafności prognozy wykryto dowody na stronniczość w niektórych przypadkach przy zastosowaniu określonej metodyki. Podkreśliła jednak, że w ocenie stwierdzono również, iż prognozy gospodarcze Komisji są dokładniejsze niż prognozy rynkowe i porównywalne z prognozami innych instytucji międzynarodowych. Ponadto trafność prognoz Komisji dotyczących długu będzie zależeć również od szeregu innych czynników, takich jak przewidywania dotyczące salda pierwotnego i wartości rezydualnej zmiany długu.

103. Celem regularnych ocen trafności prognoz jest uczenie się na poziomie instytucjonalnym, a Komisja stale dąży do poprawy dokładności swoich prognoz. W ostatnich latach włożono znaczny wysiłek w opracowanie dodatkowych ilościowych narzędzi prognozowania. W niedawnej zewnętrznej ocenie usług prognozowania (wkrótce zostanie przygotowany dokument) stwierdzono, że prognozy są wysokiej jakości, a procesy prognozowania są wydajne.

108.

Pierwszy podpunkt: Uwagi Komisji w tej kwestii przedstawiono w odpowiedziach do pkt 58 i 59 dotyczących konieczności poszanowania uzasadnionych oczekiwań państw członkowskich.

W pierwszym przypadku, gdy wymóg w zakresie korekty wynika z matrycy, opiera się on na wiosennej prognozie w roku $t-1$ dotyczącej luki produktowej w roku t i jest niezamrożony tylko wtedy, gdy gospodarka wchodzi w okres bardzo słabej lub wyjątkowo słabej koniunktury. W drugim przypadku stopa referencyjna wartości odniesienia dotyczącej wydatków w roku t opiera się na wiosennych prognozach w roku $t-1$ i nie jest aktualizowana do celów kolejnych prognoz.

Zob. odpowiedź do pkt 60 dotyczącego praktycznych problemów związanych z wyznaczaniem dystansu względem średniookresowego celu budżetowego na podstawie prognozy na bieżący rok.

Drugi podpunkt: W rozporządzeniu nie określono sposobu wyrównania profilu inwestycyjnego w okresie czterech lat. Takie wyrównanie profilu inwestycyjnego zostało jednak dokładnie omówione i uzgodnione z państwami członkowskimi za pośrednictwem komitetów Rady ECOFIN. Proces ten opisano w kodeksie postępowania, który stanowi, że „ze względu na potencjalnie bardzo dużą zmienność wydatków inwestycyjnych, zwłaszcza w przypadku małych państw członkowskich, zagregowane wydatki publiczne należy skorygować przez uśrednienie wydatków inwestycyjnych w okresie 4 lat”. Oznacza to, że wprowadzono system wyrównywania profilu inwestycyjnego w celu uniknięcia sytuacji, w której mniejsze państwa o niższym PKB na mieszkańca nie są karane za szczytowe poziomy inwestycji publicznych. Jest to szczególnie istotne w przypadku niektórych nowych państw członkowskich UE, dla których fundusze strukturalne UE stanowią istotną część łącznego wolumenu inwestycji, ponieważ wykorzystanie takich funduszy w poszczególnych latach może odnotować duże szczyty i spadki.

117. Komisja uważa, że przejście między 2014 a 2015 r. było spójne. Komisja, w pełnym porozumieniu z państwami członkowskimi, podjęła praktyczną decyzję polityczną w celu zapewnienia w okresie przejściowym spójności między celami budżetowymi, pod kątem których oceniane były państwa członkowskie. Rozwiązanie takie zagwarantowało, że wprowadzenie matrycy opublikowanej w komunikacie na temat elastyczności ze stycznia 2015 r. nie zaszkodzi

poszczególnym państwom członkowskim w związku ze zmianą ustalonych wymogów budżetowych na 2015 r. w okresie przejściowym.

121. W 2018 r. zalecenia dla poszczególnych krajów były ukierunkowane na osiągnięcie dwóch celów: wzmocnienia trwałego ożywienia gospodarczego i zapewnienia stabilności finansów publicznych, przy czym zadbano, aby zalecenia te były krótkie i proste oraz bardziej zrozumiałe dla ogółu społeczeństwa. Przełożyło się to na zalecenia budżetowe dla poszczególnych krajów, które nie obejmowały wymaganej korekty na 2018 r. w odróżnieniu od dotychczasowej praktyki. Zob. odpowiedź do pkt 33, która zawiera szczegółowe wyjaśnienie. Ponadto motywy i właściwe zalecenia dla poszczególnych krajów mają takie samo znaczenie, jeśli chodzi o ich moc prawną.

124. Komisja uważa, że wytyczne są jasne i właściwie sformułowane dla każdego państwa członkowskiego w zależności od jego sytuacji budżetowej.

WNIOSKI I ZALECENIA

127. Część zapobiegawcza ma doprowadzić do osiągnięcia stabilności budżetowej, ale przewiduje się w niej także możliwość modulacji polityki fiskalnej w zależności od warunków ekonomicznych. Średniookresowy cel budżetowy służy realizacji tej potrzeby zrównoważenia rozważnej polityki fiskalnej opartej na średnio- i długoterminowej perspektywie, a jednocześnie ułatwia działanie automatycznych stabilizatorów. Zapewnienie, aby państwa członkowskie osiągały stałe postępy w realizacji swoich średniookresowych celów budżetowych, jest zatem kluczową funkcją Komisji i Rady w dążeniu do zagwarantowania koniecznej poprawy zdolności obsługi zadłużenia i stabilizacji makroekonomicznej.

129. Komisja korzysta w pełni oraz w sposób przejrzysty z przysługujących jej uprawnień dyskrecyjnych zgodnie z ramami prawnymi zatwierdzonymi przez współprawodawców, w pełnej konsultacji z państwami członkowskimi, za pośrednictwem odpowiednich komitetów. Komisja zdecydowanie nie zgadza się z wnioskiem Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, jakoby Komisja skorzystała z przysługującej jej swobody uznania w celu ograniczenia wymogów dotyczących korekty. Ze swobody skorzystano zgodnie z rozporządzeniem, w którym uznano szerszy kontekst stabilności w perspektywie średnioterminowej, np. potrzebę unikania korekty budżetowej przynoszącej efekty odwrotne do zamierzonych, rolę reform strukturalnych i inwestycji w zwiększaniu potencjalnego wzrostu gospodarczego oraz konieczność uwzględnienia wydarzeń pozostających poza kontrolą rządu.

130. Matryca i proces wdrożenia klauzul elastyczności zostały określone w komunikacie Komisji z 2015 r. Szczegółowe przepisy rozporządzenia wynikają jednak z reformy z 2005 r.

Niezależnie od powyższego parametry korekty zawarte w matrycy i klauzulach elastyczności zostały określone i zastosowane całkowicie zgodnie z ramami prawnymi, w sposób przejrzysty oraz w pełnej konsultacji z państwami członkowskimi, za pośrednictwem odpowiednich komitetów.

131. Margines swobody wprowadzono w celu ustanowienia odpowiednich ram polityki fiskalnej w przypadkach, gdy zagregowane stopy wzrostu niekoniecznie odzwierciedlają potencjalnie wrażliwy charakter ożywienia gospodarczego w poszczególnych państwach członkowskich, uwzględniając również potencjalny wpływ nadmiernej konsolidacji budżetowej na taką gospodarkę przynoszący efekty odwrotne do zamierzonych.

132. Obecnie nadal czynione są postępy na drodze do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego, chociaż na mniejszą skalę niż w początkowym okresie.

133. Komisja uważa, że obecne przepisy wykonawcze do ram paktu stabilności i wzrostu, ustanowione w porozumieniu z państwami członkowskimi w następstwie szeroko zakrojonych

dyskusji, nie osłabiają ram paktu stabilności i wzrostu, lecz umożliwiają osiągnięcie ogólnych celów rozporządzenia.

134. Po pierwsze, Komisja zauważa, że część naprawcza paktu stabilności i wzrostu jest regulowana innym rozporządzeniem niż część zapobiegawcza. Po drugie, Komisja uważa, że część naprawcza przyniosła w ostatnich latach ogólnie dobre wyniki, o czym świadczy fakt, że liczba państw członkowskich objętych procedurą nadmiernego deficytu spadła z 24 w 2011 r. do zaledwie trzech w 2017 r.

W związku z powyższym nominalny z natury charakter części naprawczej paktu stabilności i wzrostu, w której główny nacisk kładzie się na próg 3 % PKB zawarty w Traktacie, oznacza, że chociaż Komisja zabiega o wprowadzenie przez państwa członkowskie korekty strukturalnej w ramach zaleceń dotyczących procedury nadmiernego deficytu, nie jest w stanie przyspieszyć procedury, gdy państwo członkowskie osiągnie główne cele. Podejmowane przez Komisję próby zaradzenia tej sytuacji nie zyskały poparcia państw członkowskich.

Zob. odpowiedź do pkt 83 dotyczącego przedłużenia terminów wyjścia z procedury nadmiernego deficytu.

135. Komisja i państwa członkowskie prowadziły szeroko zakrojone dyskusje w celu wypracowania wspólnego stanowiska niezbędnego do ustalenia poziomu szczegółowości wymaganego do wdrożenia każdego aspektu ram paktu stabilności i wzrostu. Celem takich zasad jest wprowadzenie w życie ogólnych celów rozporządzenia; zasady te nie wykluczają też uzgodnienia przez Komisję i państwa członkowskie wszelkich niezbędnych dalszych korekt w ramach paktu stabilności i wzrostu.

Chociaż Komisja jest odpowiedzialna za ocenę przestrzegania przez państwa członkowskie wymogów części zapobiegawczej, egzekwowanie przepisów należy do kompetencji dzielonych między Komisję i Radę. Komisja uważa, że działanie bez porozumienia z państwami członkowskimi nie byłoby produktywne ani korzystne dla długoterminowej wiarygodności ram. Ramy budżetowe mają z natury charakter wielostronny, a konsultacje z państwami członkowskimi mają zasadnicze znaczenie dla zapewnienia odpowiedzialności za zasady, co ostatecznie przyczynia się zarówno do ich przestrzegania, jak i egzekwowania.

Zalecenie 1

a) Komisja nie przyjmuje tego zalecenia, ponieważ rozporządzenie nr 1466/97 wyraźnie stanowi, że dopuszczalny margines odchylenia wynosi 0,25 % PKB, a Komisja nie może narzucać ograniczeń, tj. w zakresie akumulacji nieznacznych odchyleń, które są sprzeczne z rozporządzeniem. Komisja obawia się, że systematyczne przeredagowywanie matrycy w ten sposób mogłoby być postrzegane jako obchodzenie marginesu przewidzianego w rozporządzeniu. Ponadto w rozporządzeniu zaleca się odchylenie w wysokości 0,25 % w celu uwzględnienia trudności związanych z obliczaniem salda strukturalnego oraz niepewności nieodłącznie związanej z kształtowaniem i realizacją polityki budżetowej. Czynniki te mogą doprowadzić do tego, że państwo członkowskie odejdzie nieco od realizacji swojego celu z powodu kwestii pozostających poza kontrolą rządu.

b) Komisja nie przyjmuje tego zalecenia. Kategoryzacja parametrów w matrycy już teraz określa bardziej rygorystyczne wymogi dla wysoce zadłużonych państw członkowskich. Przepisy nie przewidują jednak dostosowania wymogów części zapobiegawczej do wartości odniesienia dotyczącej redukcji długu. Ponadto przepisy prawne wyraźnie nakładają na Komisję obowiązek oceny istotnych czynników przy dokonywaniu oceny zgodności z wartością odniesienia dotyczącą redukcji długu, której w związku z tym nie można uznać za bezwzględna zasadę.

c) Komisja częściowo przyjmuje to zalecenie, w szczególności w zakresie, w jakim Trybunał zwraca się o zbadanie skuteczności matrycy, ponieważ Komisja już obecnie prowadzi szerzej

zakrojony przegląd rozwiązań w zakresie elastyczności wymaganych na mocy wspólnie uzgodnionego stanowiska z państwami członkowskimi. Komisja nie może przesądzać o wyniku tego procesu.

138. Komisja zdecydowanie odrzuca wniosek Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, zgodnie z którym zastosowanie klauzuli reform strukturalnych wykracza poza cel rozporządzenia.

Po pierwsze, przepisy rozporządzenia, na mocy którego Komisja stosuje tę elastyczność, obowiązują od dawna, głównie od czasu reformy prawodawstwa w 2005 r.

Po drugie, chociaż tymczasowe odstępstwo na mocy klauzuli reform strukturalnych nie jest bezpośrednio powiązane z faktycznymi kosztami budżetowymi reformy, w rozporządzeniu także nie przewidziano takiego powiązania, w szczególności z uwagi na fakt, że koszty te mogą być trudne do zmierzenia lub mogą mieć ograniczony bezpośredni wpływ na budżet. Możliwe są bowiem bardzo korzystne reformy strukturalne, które nie powodują znaczących bezpośrednich kosztów budżetowych, ale mimo to pociągają za sobą znaczne koszty gospodarcze lub polityczne, np. reformy rynku pracy lub sądownictwa. W takich przypadkach bezpośrednie powiązanie tymczasowego odstępstwa z kosztami budżetowymi skutecznie zniweczyłoby motywacyjny cel klauzuli.

Należy podkreślić, że podejście przyjęte przez Komisję było również przedmiotem intensywnych dyskusji z państwami członkowskimi, w wyniku których na początku 2016 r. opublikowano „Wspólnie uzgodnione stanowisko dotyczące elastyczności przewidzianej w pakcie stabilności i wzrostu”.

139. Z technicznego punktu widzenia tymczasowe odstępstwo od średniookresowego celu budżetowego lub ścieżki dostosowawczej zostało opracowane w taki sposób, że wydatki są zwiększane w stosunku do poziomu bazowego (tj. ścieżki wydatków w przypadku braku tymczasowego odstępstwa) co roku, aż do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego. Taka koncepcja odstępstwa została uzgodniona z Radą, aby uniknąć naprzemiennego wstrzymywania i wprowadzania korekt budżetowych oraz aby zapewnić równe traktowanie państw członkowskich w zależności od stopnia, w jakim odbiegają one od średniookresowego celu budżetowego. O ile klauzula ta nie jest powiązana z bezpośrednimi kosztami związanymi z reformą, niezbędna rekompensata mająca na celu przywrócenie wydatków do pierwotnej wysokości w roku następującym po zastosowaniu klauzuli oznaczałaby dodatkową korektę budżetową, wykraczającą poza standardowy wymóg dla państwa członkowskiego w tym roku. Znacznie ograniczyłoby to zachętę do przeprowadzania reform strukturalnych, które nie pociągają za sobą znacznych kosztów fiskalnych, a mimo to wymagają zachęty, jaką może zapewnić zastosowanie klauzuli.

140. Podejście uzgodnione przez Komisję i Radę oraz określone we wspólnie uzgodnionym stanowisku dotyczącym elastyczności jest uzasadnione. Klauzula ta ma na celu zaspokojenie potrzeb w zakresie inwestycji publicznych, które można uznać za ekonomicznie równoważne reformom strukturalnym pod względem pozytywnego wpływu na potencjalny wzrost i stabilność finansów publicznych, a zatem jest powiązana z niektórymi projektami współfinansowanymi przez UE. Warunek kwalifikowalności, zgodnie z którym inwestycje nominalne nie powinny się zmniejszać, służy zapewnieniu, aby inwestycje finansowanych przez UE nie wykorzystywano do zastępowania inwestycji finansowanych ze środków krajowych.

141. Komisja uważa, że zapewnia kwalifikowalność wyłącznie wydatków bezpośrednio związanych z klauzulą dotyczącą nadzwyczajnych zdarzeń. Obszerny przykład z konkretnej sprawy przedstawiono w odpowiedzi Komisji do pkt 57.

Zalecenie 2

a) Komisja nie przyjmuje tego zalecenia, ponieważ uważa, że wymagana korekta osłabiłaby skuteczność klauzuli reform strukturalnych. Tymczasowe odstępstwo na mocy klauzuli reform strukturalnych nie jest bezpośrednio powiązane z rzeczywistymi kosztami budżetowymi reformy, ponieważ niektóre bardzo korzystne reformy strukturalne nie zawsze wiążą się ze znacznymi bezpośrednimi kosztami budżetowymi, podczas gdy reformy takie wiążą się ze znacznymi kosztami gospodarczymi lub politycznymi. W takich przypadkach bezpośrednie powiązanie tymczasowego odstępstwa z kosztami budżetowymi skutecznie zniweczyłoby motywacyjny cel klauzuli.

Ponadto, ponieważ odstępstwo nie opiera się na kosztach jednorazowych, zalecany wymóg przywrócenia wydatków do pierwotnej wysokości w roku następującym po zastosowaniu klauzuli oznaczałby dodatkową korektę budżetową, wykraczającą poza standardowy wymóg dla państwa członkowskiego w tym roku. Koncepcja odstępstwa została uzgodniona z Radą, aby uniknąć naprzemiennego wstrzymywania i stosowania korekt budżetowych.

b) Komisja nie przyjmuje zalecenia dotyczącego zniesienia klauzuli w jej obecnej formie, ponieważ uważa klauzulę inwestycyjną za ważny element pakietu elastyczności wprowadzonego w 2015 r. w celu wspierania wzrostu gospodarczego w UE w sposób zrównoważony pod względem budżetowym, mianowicie przez zachęcanie do inwestycji publicznych pobudzających wzrost. W związku z powyższym klauzula ta jest obecnie poddawana przeglądowi w ramach szerszej zakrojonego przeglądu rozwiązań w zakresie elastyczności wymaganych na mocy wspólnie uzgodnionego stanowiska. W czerwcu 2018 r. Komisja przedstawi Komitetowi Ekonomiczno-Finansowemu sprawozdanie z wyników tego przeglądu, nie może jednak przesądzać o wyniku tych prac.

c) Komisja przyjmuje to zalecenie.

142. Komisja udzieliła formalnych odpowiedzi na temat przedłużenia terminów wyjścia z procedury nadmiernego deficytu w poszczególnych przypadkach w kontekście sprawozdania specjalnego Europejskiego Trybunału Obrachunkowego z 2016 r. pt. „Aby skutecznie wdrożyć procedurę nadmiernego deficytu, konieczne są dalsze usprawnienia”.

Komisja i Rada zalecają państwom członkowskim objętym procedurą nadmiernego deficytu osiągnięcie korekt strukturalnych zgodnych z wymogami części zapobiegawczej. Rozporządzenie nie zapewnia jednak Komisji i Radzie narzędzi do egzekwowania wymogów w zakresie korekty strukturalnej określonych w części naprawczej paktu stabilności i wzrostu w stosunku do państw członkowskich, w przypadku gdy zalecane docelowe poziomy deficytu nominalnego są osiągnane w oparciu o wzrost gospodarczy i bez osiągnięcia tych zalecanych docelowych poziomów korekt strukturalnych.

Zalecenie 3

Komisja częściowo przyjmuje to zalecenie.

W przeszłości Komisja przedstawiała warianty mające na celu zapewnienie spełnienia wymogów w zakresie korekty strukturalnej w ramach części naprawczej, przede wszystkim przewidując przegląd zalecenia dotyczącego procedury nadmiernego deficytu w przypadku pozytywnych zaskoczeń gospodarczych w stosunku do scenariusza stanowiącego podstawę pierwotnego zalecenia, jednak państwa członkowskie nie poparły tej sugestii. Komisja jest otwarta na możliwość ponownego przeanalizowania tej kwestii i zbudowania poparcia dla takich propozycji wśród państw członkowskich. Komisja nie może jednak na tym etapie zobowiązać się do przedłożenia noty Komitetowi Ekonomiczno-Finansowemu.

143. Komisja stale dąży do poprawy czytelności i przejrzystości wszystkich materiałów dotyczących paktu stabilności i wzrostu i jest otwarta na dyskusję z państwami członkowskimi na temat możliwych ulepszeń wzorów programu stabilności i konwergencji.

Komisja zgadza się, że istnieje możliwość poprawy pod względem przejrzystości szacowania środków polityki budżetowej i w tym celu przez cały 2017 r. prowadziła intensywne dyskusje z państwami członkowskimi, aby poprawić dokładność i przejrzystość ocen takich środków.

Jeżeli chodzi o przedstawianie wyników ocen, Komisja zawsze dąży do poprawy komunikacji w zakresie przekazywania uzasadnienia wydawanych zaleceń i rozważy konkretne propozycje Europejskiego Trybunału Obrachunkowego.

Zalecenie 4

a) Komisja przyjmuje to zalecenie. Od 2017 r. Komisja współpracuje z państwami członkowskimi nad opracowaniem procesu ukierunkowanego na poprawę dokładności i przejrzystości szacowania środków polityki budżetowej oraz jest otwarta na zmianę kodeksu postępowania w celu odzwierciedlenia wszelkich niezbędnych zmian wynikających z tego procesu, o ile państwa członkowskie wyrażą na to zgodę. Ważne będzie jednak, aby we wszelkich tego rodzaju zmianach rozróżnić odmienny charakter środków po stronie przychodów i wydatków.

b) Komisja przyjmuje to zalecenie.

c) Komisja przyjmuje to zalecenie.

d) Komisja przyjmuje to zalecenie.

144. Komisja uważa, że stosowanie zamrażania odzwierciedla potrzebę ustanowienia *ex ante* wymaganego poziomu korekty budżetowej w celu ułatwienia państwom członkowskim średniookresowego planowania budżetowego oraz w celu poszanowania ich uzasadnionych oczekiwań w tym zakresie.

Chociaż nie jest to określone w rozporządzeniu, wyrównanie profilu inwestycyjnego w okresie czterech lat zostało dokładnie omówione i uzgodnione z państwami członkowskimi za pośrednictwem komitetów Rady ECOFIN. Proces ten wyraźnie opisano w kodeksie postępowania, który stanowi, że „ze względu na potencjalnie bardzo dużą zmienność wydatków inwestycyjnych, zwłaszcza w przypadku małych państw członkowskich, zagregowane wydatki publiczne należy skorygować przez uśrednienie wydatków inwestycyjnych w okresie 4 lat”.

145. Komisja uważa, że symetryczne odmrożenie wymogu dotyczącego korekty nie byłoby zgodne z uzasadnionymi oczekiwaniami państw członkowskich, które mają być oceniane pod względem wymaganego poziomu korekty budżetowej, zaleconego przez Komisję w czasie, gdy państwo członkowskie planowało i uzgadniało swoją strategię budżetową.

Zalecenie 5

a) Komisja nie przyjmuje tego zalecenia, ponieważ jego wdrożenie naruszyłoby uzasadnione oczekiwania państw członkowskich, które mają być oceniane w odniesieniu do docelowej korekty budżetowej określonej w trakcie planowania budżetowego. W każdym razie wymogi te opierają się na najkorzystniejszym roczniku jedynie w odniesieniu do obliczania dystansu względem średniookresowego celu budżetowego, natomiast wymogi zawarte w matrycy aktualizuje się jedynie w ograniczonej liczbie dobrze uzasadnionych okoliczności w oparciu o zasady odmrażania.

b) Komisja nie przyjmuje tego zalecenia, ponieważ mechanizm wyrównywania profilu inwestycyjnego wprowadzono w celu rozwiązania naglącego problemu wahań inwestycji publicznych w niektórych państwach członkowskich spowodowanych czynnikami zewnętrznymi. Koncepcja ta została przedyskutowana i uzgodniona z państwami członkowskimi za pośrednictwem komitetów Rady ECOFIN i w związku z tym jest jasno opisana w kodeksie postępowania.

c) Komisja nie przyjmuje tego zalecenia, ponieważ jego wdrożenie naruszyłoby uzasadnione oczekiwania państw członkowskich, które mają być oceniane w odniesieniu do docelowej korekty budżetowej określonej w trakcie planowania budżetowego.

Zalecenie 6

a) Komisja przyjmuje to zalecenie.

b) Komisja przyjmuje to zalecenie.

Wydarzenie	Data
Zatwierdzenie ramowego programu kontroli / rozpoczęcie kontroli	20.9.2016
Oficjalne przesłanie wstępnej wersji sprawozdania Komisji (lub innej jednostce kontrolowanej)	11.4.2018
Przyjęcie ostatecznej wersji sprawozdania po postępowaniu kontradyktoryjnym	13.6.2018
Oficjalne odpowiedzi Komisji (lub innej jednostki kontrolowanej) otrzymane we wszystkich językach urzędowych	j. angielski: 28.6.2018 inne języki: 19.7.2018

Komisja Europejska korzystała w bardzo dużym stopniu ze swobody decyzyjnej przyznanej jej na mocy rozporządzenie w sprawie części zapobiegawczej paktu stabilności i wzrostu, aby zmniejszyć wymogi w zakresie korekty (w tzw. matrycy), zarówno przez ustanowienie przepisów wykonawczych, jak i w indywidualnych decyzjach.

Trybunał jest zdania, że obecne połączenie parametrów w matrycy pozwoliło na to, by odchylenia i klauzule elastyczności w ujęciu kumulatywnym naruszyły cel określony w rozporządzeniu, polegający na osiągnięciu przez państwo członkowskie średniej rocznej korekty salda strukturalnego w wysokości 0,5% PKB na cykl. Uniemożliwia to państwom członkowskim osiągnięcie średniookresowych celów budżetowych w rozsądnym czasie. Szczególne obawy budzi to, że w kilku państwach członkowskich o wysokim poziomie długu publicznego korekty wprowadzane są bardzo wolno lub nie są wprowadzane wcale.

W związku z tym należy poddać przeglądowi i usprawnić przepisy wykonawcze i praktyki Komisji.



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY



Urząd Publikacji

EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY
12 rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel.: +352 4398-1

Formularz kontaktowy: eca.europa.eu/pl/Pages/ContactForm.aspx

Strona internetowa: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors

© Unia Europejska, 2018

W celu wykorzystania lub powielenia zdjęć lub innych materiałów nieobjętych prawem autorskim Unii Europejskiej należy wystąpić o zgodę bezpośrednio do właścicieli praw autorskich.