

PL

PL

PL



KOMISJA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH

Bruksela, dnia 24.6.2008
KOM(2008) 387 wersja ostateczna

KOMUNIKAT KOMISJI DO RADY I PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

Finanse publiczne w UGW – 2008 r.

**ROLA JAKOŚCI FINANSÓW PUBLICZNYCH Z PUNKTU WIDZENIA RAM
ZARZĄDZANIA UE**

{SEC (2008) 2092}

I. WPROWADZENIE

Dzięki korzystnym warunkom gospodarczym i wysiłkom na rzecz konsolidacji oraz reform, stan finansów publicznych w UE i w strefie euro znacznie się poprawił. Chociaż między poszczególnymi krajami nadal występują znaczne różnice, w 2007 r. deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w strefie euro oraz w całej UE spadł do najniższego poziomu od początku lat 70. XX w. – wyniósł odpowiednio 0,6 % i 0,9 % PKB. Poprawie równowagi budżetowej towarzyszył wyraźny spadek poziomu zadłużenia. W całej UE zadłużenie spadło już poniżej progu 60 % PKB, a w strefie euro zbliża się do tej wartości odniesienia.

Pomimo powyższych postępów przed państwami członkowskimi UE nadal stoją poważne wyzwania związane z polityką fiskalną, nie można zatem popadać w samozadowolenie. Po pierwsze, potencjalny wzrost PKB w wielu państwach członkowskich pozostaje ograniczony, co wynika z nieefektywnego wykorzystania zasobów, również w sektorze publicznym. Równocześnie obecna sytuacja gospodarcza cechująca się wysoką presją inflacyjną zmniejsza pole manewru, jeżeli chodzi o prowadzoną politykę. Po drugie, trwający proces starzenia się społeczeństw będzie negatywnie wpływał na stabilność finansów publicznych, jeżeli konsolidacja nie będzie kontynuowana i nie będą jej towarzyszyć reformy strukturalne obniżające koszty budżetowe tego procesu. Po trzecie wreszcie, wskutek narastającej konkurencji światowej rządy UE znajdują się pod presją, by obniżać podatki oraz obciążenia administracyjne i regulacyjne, których średni poziom jest w Europie relatywnie wysoki, jak też poprawiać standardy usług i dóbr publicznych, by ich jakość była bardziej współmierna w stosunku do kosztów.

Aby zmierzyć się z tymi wyzwaniami, niezbędne jest kompleksowe podejście do polityki fiskalnej służące podniesieniu jakości finansów publicznych i sprzyjające długoterminowemu wzrostowi gospodarczemu. Możliwe jest prowadzenie polityki przyczyniającej się w większym stopniu do wzrostu i konkurencyjności poprzez działania zwiększające efektywność systemów wydatków oraz dochodów. Dzięki poszerzeniu pola manewru w ramach polityki fiskalnej, takie ogólne podejście bezpośrednio przyczyniłoby się do dalszej konsolidacji fiskalnej i stanowiłoby częściową odpowiedź na wyzwania związane ze stabilnością zadłużenia. Wspomniane środki mogą równocześnie pośrednio oddziaływać na saldo budżetowe, wpływając na wzrost gospodarczy i poziom zatrudnienia.

Z punktu widzenia nadzoru gospodarczego w UE skupienie się na jakości finansów publicznych otwiera obiecujące możliwości ściślejszego powiązania poszczególnych narzędzi służących wzmocnieniu ładu gospodarczego, a konkretnie Paktu na rzecz stabilności i wzrostu (paktu stabilności i wzrostu) oraz strategii lizbońskiej na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. Stanowiłoby to odpowiedź na potrzebę wyrażoną po raz pierwszy w sprawozdaniu Rady z marca 2005 r. w sprawie reformy paktu stabilności i wzrostu, które było też podstawą kolejnych konkluzji Rady Europejskiej i Rady ECOFIN dotyczących konkretnych aspektów jakości finansów publicznych. Niedawny komunikat Komisji zatytułowany *10 lat istnienia unii gospodarczej i walutowej – sukcesy i wyzwania*¹ wzywał do przyjęcia bardziej pogłębionego i szerszego podejścia do nadzoru fiskalnego i gospodarczego, którego podstawowym składnikiem, między innymi z punktu widzenia sprawnego funkcjonowania UGW, powinna być większa koncentracja na jakości finansów publicznych oraz powiązaniach tej jakości ze wzrostem. W niniejszym komunikacie omówiono te obszary finansów publicznych, w których poprawa jakości umożliwiłaby

¹ COM (2008) 238 wersja ostateczna z dnia 7.5.2008 r.

wykorzystanie potencjalnych synergii między najważniejszymi narzędziami koordynacji polityki gospodarczej UE.

II. Obecny stan nadzoru fiskalnego

Z perspektywy niemal dziesięcioletniego funkcjonowania ram polityki fiskalnej UE, w tym niedawnych epizodów konsolidacji fiskalnej, można wyciągnąć pewne wnioski. Są one szczególnie istotne ze względu na znaczną niepewność dotyczącą obecnych perspektyw gospodarczych.

II.1 Wnioski z wcześniejszych doświadczeń

Doświadczenia zgromadzone po reformie paktu w 2005 r. są ogólnie pozytywne.

Naprawcza część paktu stabilności i wzrostu, która dotyczy korekty nadmiernego deficytu, w oczywisty sposób spełniła swoje zadanie pomimo wyrażanych czasem obaw, że dokonana w 2005 r. reforma paktu doprowadzi do rozluźnienia jego reguł. Przekroczenie progu deficytu wynoszącego 3 % PKB nadal skutkowało wdrożeniem procedury nadmiernego deficytu wobec danego kraju. Stąd też wiosną 2006 r. procedurą nadmiernego deficytu objęte było aż dwanaście państw członkowskich. Zalecenia i decyzje Rady dotyczące krajów odnotowujących nadmierny deficyt wzywały zazwyczaj do wdrożenia ambitnych korekt fiskalnych, takich samych jak podczas obowiązywania „starego” paktu lub nawet większych. Wymagany okres dostosowania był wydłużany, gdy było to uzasadnione, ale potrzeba taka zachodziła w niewielu przypadkach. Dwa i pół roku później liczba krajów członkowskich objętych procedurą nadmiernego deficytu zbliżyła się do zera, gdyż osiągnięta poprawa sytuacji fiskalnej jest ogólnie zgodna z zaleceniami Rady lub wręcz wykracza poza nie, co wynika nie tylko z korzystnych warunków gospodarczych w latach 2006–2007, lecz również ze znaczących wysiłków na rzecz konsolidacji.

Jeżeli chodzi o wdrażanie *prewencyjnej części paktu stabilności i wzrostu*, która wymaga od państw członkowskich dokonywania korekt budżetowych do chwili osiągnięcia zrównoważonej sytuacji budżetowej, sytuacja poprawiła się. Prewencyjna część paktu opiera się na średnioterminowych planach budżetowych przedstawianych przez państwa członkowskie w corocznych aktualizacjach programów stabilności i konwergencji (PSK) stanowiących podstawowy element wdrażania ram nadzoru fiskalnego w UE. Prewencyjna część PSW przyczyniła się do osiągnięcia w 2007 r. najlepszych rezultatów budżetowych od kilkadziesiąt lat — wiele państw członkowskich odnotowało niemal równowagę lub wręcz nadwyżkę budżetową. W kilku krajach zrobiono jednak niewielkie postępy na drodze do realizacji średnioterminowych celów budżetowych. Bardziej ogólnie, jeżeli chodzi o doświadczenia z prewencyjną częścią paktu, należy poczynić kilka uwag².

- Wiele państw członkowskich nie w pełni wdrożyło swoje średnioterminowe strategie budżetowe. Większość planów fiskalnych obejmowała mniej lub bardziej ambitne ograniczenia wydatków publicznych połączone ze zmniejszeniem obciążeń podatkowych, lecz w dwóch trzecich przypadków planowana poprawa salda budżetu nie została osiągnięta, a zakładane wydatki publiczne zostały przekroczone w trzech czwartych przypadków. Ponadto korekty fiskalne wprowadzano często z opóźnieniem, przez co

² Analizy leżące u podstaw tych wniosków zostały zaprezentowane w sprawozdaniach Komisji Europejskiej z 2006 i 2007 r. zatytułowanych „Finanse publiczne w UGW”.

średnioterminowe cele budżetowe stawały się celami ruchomymi i nie stabilizowały polityki fiskalnej.

- Udało się niemniej zidentyfikować pewną liczbę czynników decydujących o sukcesie w ściślejszym przestrzeganiu planów średnioterminowych i w poprawie sytuacji budżetowej. Analiza Komisji wykazuje, że kraje sprawnie zarządzające budżetem, w szczególności posiadające skuteczne krajowe zasady fiskalne i średnioterminowe ramy fiskalne, osiągały lepsze wyniki budżetowe i zazwyczaj ściślej stosowały się do planów budżetowych. Tę rolę zarządzania budżetowego wyraźnie podkreślono w zreformowanym pakcie stabilności i wzrostu oraz kolejnych konkluzjach Rady. Ponadto korekty fiskalne, które kładły nacisk na ograniczanie wydatków nieinwestycyjnych, wykazywały większą trwałość niż działania skupiające się na wzroście dochodów.
- Jeśli chodzi o reformy strukturalne, nadal powszechna jest opinia, że mogą one pozostawać w konflikcie z konsolidacją fiskalną, jest ona jednak nieuzasadniona. Zgromadzone dane, a także postępy poczynione niedawno w ramach strategii na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia, sugerują, że reformy strukturalne mogą stanowić nieodłączną część zakończonej powodzeniem średnioterminowej konsolidacji fiskalnej, a tym samym przyczynić się do utrwalenia dostosowania budżetowego. Ponadto, chociaż reformy strukturalne – mimo że sprzyjają długoterminowej stabilności – pociągają za sobą w krótkiej perspektywie koszty budżetowe, poprawiony pakt stabilności i wzrostu pozwala uwzględnić ten fakt przy ocenie postępów w osiąganiu średniookresowych celów budżetowych (ŚCB).

II.2 Zagrożenia w perspektywie krótkoterminowej

W kontekście pogarszających się krótkoterminowych perspektyw gospodarczych strefy euro i UE pojawiło się kilka zagrożeń związanych z oceną stanu finansów publicznych w 2007 r. oraz ich perspektyw na lata 2008–2009. Większość obserwatorów jest zgodna, że gospodarki europejskie są względnie dobrze przygotowane na skutki kryzysu kredytowego i szybkiego wzrostu cen surowców, panuje jednak też zgodność co do tego, że efekty spowolnienia gospodarczego w Stanach Zjednoczonych oraz presja inflacyjna nie ominą strefy euro i całej UE. Dowodem na to są korekty w dół prognoz wzrostu gospodarczego UE w latach 2008–2009; prognoza służb Komisji z wiosny 2008 r. przewiduje wzrost wynoszący 2,0 % w 2008 r. i 1,8 % w 2009 r. W związku z tym należy zachować ostrożność w odniesieniu do dwóch obszarów finansów publicznych w UE:

- Wykorzystywanie nadzwyczajnych dochodów w celu zwiększenia wydatków publicznych lub obniżenia stawek podatkowych może okazać się poważnym ograniczeniem w nadchodzących latach. Choć nadal nie ma zgodności co do czynników, które zwiększyły dochody podatkowe w latach 2006–2007, doświadczenie sugeruje, że może to być w znacznej mierze efekt przejściowy. W szczególności korzystna faza cyklu zmian cen aktywów oraz okres wzrostu zysków przedsiębiorstw, które przyczyniły się do dodatkowych dochodów w ostatnich dwóch latach, zakończyły się lub właśnie się kończą. Związane ze spowolnieniem wzrostu odwrócenie tendencji dotyczącej udziału podatków w PKB pogorszyłoby sytuację budżetową państw członkowskich, które wykorzystują nadzwyczajne dochody w celu pokrycia odchyleń w zakresie wydatków i planują dalszy wzrost tych ostatnich. Zmniejszyłoby ono też ich możliwość zdania się na działanie automatycznych stabilizatorów. Niedawne przypadki przekroczenia wydatków są sprzeczne z poradami w zakresie polityki zawartymi w opiniach Rady w sprawie zaktualizowanych programów stabilności i konwergencji z 2006 r. oraz, w przypadku

krajów strefy euro, ze zobowiązaniami podjętymi wiosną 2007 r., zwłaszcza dotyczącymi „wykonania budżetów na 2007 r. zgodnie z planem, przy unikaniu przekroczeń wydatków i wykorzystaniu nieplanowanych dodatkowych dochodów na cele związane z ograniczeniem deficytu i długu publicznego”³.

- Istnieje również zagrożenie, że średnioterminowe perspektywy wzrostu zostały przeszacowane, gdyż wydaje się, iż UE osiągnęła szczyt cyklu gospodarczego. Szacunki dotyczące luki produktowej w 2007 r. sugerują, że strefa euro i cała UE tylko nieznacznie przekroczyły swój potencjał wzrostu. Taka konkluzja pozostaje jednak w sprzeczności z wieloma innymi wskaźnikami koniunktury takimi jak wskaźnik wykorzystania mocy produkcyjnych w przemyśle wytwórczym, który wskazywał, że w rzeczywistości wzrost UE znacznie przewyższał potencjał (tj. trwał okres „dobrej koniunktury”). Podobną sytuację zaobserwowano pod koniec lat 90. XX w., gdy decydenci kształtujący politykę fiskalną nie dostrzegli wyjątkowo korzystnej fazy cyklu gospodarczego.

Ogólnie rzecz biorąc, ze względu na pozostałe niedociągnięcia w zakresie przestrzegania średnioterminowych planów budżetowych oraz zagrożenia dotyczące perspektyw finansów publicznych niezbędne są wytrwałe działania na rzecz dalszego usprawnienia wdrażania ram nadzoru fiskalnego w UE, w szczególności poprzez zwiększenie nacisku na jakość finansów publicznych.

III. Jakość finansów publicznych jako środek wzmocnienia nadzoru fiskalnego i gospodarczego

Doświadczenia z przeszłości i obecne zagrożenia gospodarcze są dodatkowymi argumentami za położeniem większego nacisku na jakość finansów publicznych w ramach nadzoru budżetowego i gospodarczego. Jakość finansów publicznych można postrzegać jako kwestię wielowymiarową. Obejmuje ona nie tylko pozostający kwestią fundamentalną niski poziom deficytu i zadłużenia, lecz też wszelkie regulacje fiskalne oraz instytucje przyczyniające się do efektywnej alokacji zasobów i osiągania celów makroekonomicznych, zwłaszcza długoterminowego wzrostu gospodarczego; poprawa jakości finansów publicznych ułatwiłaby też realizację innych celów takich jak sprawiedliwość i spójność społeczna. Wśród wymiarów jakości finansów publicznych można wymienić strukturę i efektywność wydatków publicznych, strukturę i efektywność systemów dochodów, zarządzanie budżetem, rozmiar instytucji rządowych oraz środki polityczne związane z finansami publicznymi, które wpływają na funkcjonowanie rynków i ogólne otoczenie biznesu.

Podwyższenie jakości finansów publicznych może pomóc UE w uporaniu się z wyzwaniami polityki fiskalnej na dwa uzupełniające się sposoby: (i) bezpośrednio, zwiększając efektywność wydatków i dochodów, tj. przyczyniając się do lepszego wykorzystania zasobów publicznych; oraz (ii) pośrednio, ograniczając koszty ponoszone przez społeczeństwo oraz zmniejszając zniekształcenia, poprawiając długoterminowe perspektywy gospodarcze i zwiększając zdolność do dostosowania się do wstrząsów. Poniżej podsumowano najważniejsze kanały transmisyjne związane z poszczególnymi wymiarami jakości finansów publicznych oraz ogólne wnioski polityczne dla UE⁴.

³ Wiosenna debata orientacyjna Eurogrupy na temat polityki budżetowej: Kierunki w dziedzinie polityk fiskalnych państw członkowskich strefy euro, 20 kwietnia 2007 r.

⁴ Bardziej szczegółowa analiza znajduje się w sprawozdaniu „Finanse publiczne w UGW – 2008 r.”.

- Dla danej puli środków finanse publiczne mogą przyczyniać się do wzrostu oraz stabilności gospodarczej dzięki *strukturze, efektywności i skuteczności wydatków publicznych*. Zarówno badania teoretyczne, jak i empiryczne wskazują, że dla podtrzymania wzrostu wydatki publiczne powinny być ukierunkowane na inwestycje, co również wskazuje, iż konsolidacja fiskalna polegająca na ograniczaniu inwestycji, do jakiej dochodziło w pewnych okresach w niektórych państwach członkowskich, może w dłuższej perspektywie okazać się problematyczna. Największy wpływ na wzrost mają inwestycje publiczne w kapitał ludzki (poprzez wydatki na edukację i ochronę zdrowia), postęp techniczny (wydatki na badania i rozwój) oraz infrastrukturę publiczną. Są to najważniejsze obszary europejskiej polityki regionalnej i polityki spójności. Dane wskazują jednak również, że związek między wielkością wydatków w tych obszarach a wzrostem gospodarczym nie jest automatyczny, lecz zależy w znacznej mierze od zdolności osiągnięcia zakładanych wyników (np. lepszych osiągnięć w obszarze edukacji, większych prywatnych inwestycji w badania i rozwój) oraz przewyższenia istniejących nieprawidłowości w funkcjonowaniu rynków bez wprowadzania nowych zniekształceń. W tym kontekście zasadniczą rolę może odegrać przestrzeganie zasad pomocy państwa. Obecnie empiryczne szacunki dotyczące efektywności wydatków publicznych na edukację i ochronę zdrowia wskazują na wielkie różnice między państwami członkowskimi oraz znaczne możliwości zaoszczędzenia zasobów publicznych lub poprawy wyników. Pierwsza opcja uwolniłaby środki budżetowe dla zaspokojenia innych potrzeb, na przykład wynikających ze starzenia się społeczeństw, lub dla obniżek podatków. Druga opcja mogłaby przyczynić się do wzrostu poprzez zwiększenie wydajności pracy.
- *Struktura i efektywność systemów dochodów* może również przyczyniać się do długoterminowego wzrostu, zwłaszcza w sytuacji, gdy zwiększona rywalizacja o „mobilne” podstawy opodatkowania i czynniki produkcji dodatkowo ogranicza pole manewru polityki publicznej. Struktura opodatkowania oddziałuje na potencjał wzrostu poprzez wpływ wywierany na podaż pracy i popyt na nią, jak też bodźce do inwestycji, skłonność do podejmowania ryzyka oraz tworzenie kapitału ludzkiego. Chociaż zmniejszanie zniekształceń poprzez redukcję ogólnych obciążeń podatkowych jest zawsze rzeczą pożądaną, musiałyby mu towarzyszyć reformy wydatków. W związku z tym kolejny ważny wariant polityki polega na adaptacji struktur opodatkowania w sposób neutralny z punktu widzenia dochodów. Na przykład zmniejszenie obciążeń podatkowych pracy poprzez przeniesienie ich na szerszą podstawę opodatkowania, taką jak VAT, mogłoby pozytywnie wpłynąć na zatrudnienie i wzrost. W modelowych symulacjach przeprowadzonych przez służby Komisji dla strefy euro przesunięcie ciężaru opodatkowania z pracy na spożycie wynoszące 1 % PKB przynosi w dłuższej perspektywie szacunkowy wzrost realnego PKB o około 0,2 % i zatrudnienia o około 0,25 %. Wyniki zależą tutaj w dużej mierze od czynników instytucjonalnych i strukturalnych, takich jak indeksacja płatności transferowych i reakcja płac. Poza poszerzeniem podstawy opodatkowania i obniżeniem stawki podatkowej, reformy zwiększające efektywność opodatkowania powinny zmierzać do większej prostoty i przejrzystości systemów podatkowych oraz ich ściślejszego powiązania z systemami świadczeń społecznych. W wyniku przesunięcia ciężaru opodatkowania z pracy na spożycie, zwiększa się zwykle różnica w poziomie dochodów między osobami pracującymi i nieaktywnymi zawodowo. Należy zwrócić uwagę na konsekwencje zmian z punktu widzenia redystrybucji i sprawiedliwości.
- *Sprawne zarządzanie budżetem* może poprawić jakość finansów publicznych we wszystkich wymiarach. Oprócz podkreślonej wcześniej roli, jaką krajowe przepisy

budżetowe i średnioterminowe ramy budżetowe odgrywają dla poprawy wyników budżetowych, zarządzanie budżetem może również przyczynić się do zwiększenia efektywności wydatków, lepiej ukierunkować wydatki publiczne i ułatwić reformy finansów publicznych. W związku z tym większość państw członkowskich już obecnie gromadzi więcej informacji o wydajności dokonywanych wydatków publicznych – celem jest zmniejszenie wykorzystania modelu zarządzania finansami publicznymi zorientowanego na nakłady przy jednoczesnej większej orientacji na wynik. W praktyce wdrożenie tego mechanizmu jest jednak bardzo skomplikowane, a postępy poczynione w poszczególnych krajach wyraźnie się różnią. Równocześnie, na co wskazują częste rozbieżności w stosunku do programów stabilności i konwergencji, istnieją znaczne możliwości wprowadzenia usprawnień, jeżeli chodzi o politykę prowadzoną przez poszczególne państwa członkowskie. Wdrożenie solidniejszych średnioterminowych ram budżetowych daje szansę przewyższenia uwarunkowań ekonomii politycznej zarówno na etapie projektowania polityki fiskalnej, jak i jej realizacji. Może to przyczynić się do poszerzenia zakresu dyskusji – oprócz na ogólnej puli wydatków uwaga skupi się na innych aspektach takich jak ich alokacja, w tym na pozycje przyczyniające się do zwiększenia wzrostu, jak również na strukturze i efektywności systemów dochodów. W związku z tym sprawne zarządzanie budżetem pomaga nie tylko w utrzymaniu kontroli nad całkowitym rozmiarem deficytu publicznego; jest ono też mechanizmem wspierającym szeroki program reform podwyższających jakość finansów publicznych w innych aspektach, wywierającym wreszcie wpływ na efektywność i rozmiar sektora publicznego.

- *Rozmiar instytucji rządowych* ma zazwyczaj wpływ na wzrost gospodarczy, jest bowiem ściśle powiązany z innymi wymiarami jakości finansów publicznych. Gdy finanse publiczne są w dobrej kondycji, utrzymywanie stosunkowo dużego sektora publicznego można pogodzić ze wzrostem gospodarczym na zadowalającym poziomie. Liczne badania empiryczne, w tym pewne wstępne analizy przeprowadzone przez służby Komisji, wskazują jednak, że sektory publiczne mogą stanowić ciężar dla gospodarki, jeżeli ich funkcjonowanie wiąże się z wysokimi obciążeniami podatkowymi, wysoki spożyciem publicznym oraz nieefektywnymi wydatkami publicznymi i administracją. Do problemów dodatkowo przyczyniają się znaczny deficyt i zadłużenie.
- Finanse publiczne, zarówno za pośrednictwem budżetu, jak i pozycji pozabudżetowych, mogą również *wpływać na funkcjonowanie rynków i otoczenia biznesu*. Oprócz wspomnianego już znaczenia efektywnych systemów wydatków i dochodów publicznych, finanse publiczne odgrywają też szczególną rolę w związku ze swoim wpływem na politykę płacową (np. płace w sektorze publicznym), udział w rynku pracy oraz mobilność (np. systemy świadczeń), jak również, bardziej ogólnie, na otoczenie biznesu (np. dzięki zapewnieniu sprawnie funkcjonującego systemu sądowniczego i infrastruktury publicznej). Finanse publiczne są jednak oczywiście tylko jednym spośród elementów gwarantujących sprawne funkcjonowanie rynków pracy, produktów i usług; muszą im towarzyszyć efektywne ramy regulacyjne i prawne. Wstępna analiza służb Komisji sugeruje, że niższe obciążenia regulacyjne przynoszą największe korzyści z punktu widzenia ogólnej wydajności czynników produkcji i wkładu wykwalifikowanej siły roboczej we wzrost PKB. Te dwa czynniki wzrostu odegrały z kolei pierwszorzędą rolę we wzroście UE w ostatnich dwóch dekadach, tym samym przyczyniając się do stabilności finansów publicznych.

Połączenie wszystkich elementów jakości finansów publicznych umożliwiłoby wykorzystanie potencjalnych synergii między najważniejszymi narzędziami koordynacji polityki

gospodarczej UE, a konkretnie paktem stabilności i wzrostu oraz strategią na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. Jakość finansów publicznych odgrywa w bezpośredni lub pośredni sposób ważną rolę we wdrażaniu obydwu mechanizmów. Jeżeli chodzi o pierwszy z nich, reformując pakt określono jakość finansów publicznych jako ważny element programów stabilności i konwergencji, a brak postępu w tej dziedzinie jest uważany za powód nieefektywnego wdrażania prewencyjnej części paktu. Jeżeli chodzi o strategię na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia, jakość finansów publicznych jest tematem jednej ze zintegrowanych wytycznych, których państwa członkowskie powinny przestrzegać w swoich programach reform, dotychczas nie dokonano jednak kompleksowego przeglądu postępów w tej dziedzinie⁵. W związku z tym bardziej systematyczne i kompleksowe działania skupione na jakości finansów publicznych mogą przyczynić się do osiągnięcia celów paktu stabilności i wzrostu oraz strategii lizbońskiej: stabilności finansów publicznych i wzrostu gospodarczego.

IV. Większy nacisk na jakość finansów publicznych w zarządzaniu budżetem w UE

Zważywszy na potrzebę zapewnienia stabilności finansów publicznych, działania na rzecz długoterminowego wzrostu gospodarczego oraz sprawnego funkcjonowania UGW, można wyróżnić cztery obszary działań zmierzających do położenia większego nacisku na jakość finansów publicznych w ramach nadzoru fiskalnego w UE, co pozwoli również wzmocnić powiązania ze strategią na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. Działania te opierają się na ogólnych zasadach przedstawionych w komunikacie z maja 2008 r. zatytułowanym „10 lat istnienia unii gospodarczej i walutowej”.

IV.1 Ocena jakości finansów publicznych: bardziej systematyczna sprawozdawczość państw członkowskich i stworzenie zestawu wskaźników

Analogicznie jak w przypadku „tradycyjnej” części paktu stabilności i wzrostu, analiza jakości finansów publicznych państw członkowskich wymaga zestawu solidnych, wiarygodnych informacji oraz wskaźników. W corocznych aktualizacjach programów stabilności i konwergencji państwa członkowskie powinny przedstawić nie tylko prognozowaną ścieżkę dla najważniejszych zmiennych polityki fiskalnej, lecz również informacje dotyczące licznych elementów związanych z jakością finansów publicznych, np. reformy podatkowe, inicjatywy mające na celu osiągnięcie jak największych korzyści z inwestowanych środków oraz zmiany w krajowym zarządzaniu budżetem. Przegląd obecnych praktyk sprawozdawczych oparty na programach stabilności i konwergencji z lat 2006–2007 oraz 2007–2008 wskazuje jednak na występowanie znacznych różnic między państwami członkowskimi UE oraz wyraźnych odstępstw od formalnych przepisów⁶ określających wymogi dotyczące sprawozdawczości. Fakt ten komplikuje również gromadzenie i śledzenie porównywalnych danych dotyczących jakości finansów publicznych w poszczególnych państwach członkowskich.

⁵ Zintegrowana wytyczna nr 3 strategii lizbońskiej stanowi: „W celu promowania efektywnej alokacji zasobów zorientowanej na wzrost i zatrudnienie państwa członkowskie powinny, bez uszczerbku dla wytycznych dotyczących stabilności i równowagi gospodarczej, dokonać zmian w strukturze wydatków publicznych na korzyść kategorii przyczyniających się do wzrostu gospodarczego zgodnie ze strategią lizbońską, dostosować struktury podatkowe celem zwiększenia potencjału wzrostu, zagwarantować funkcjonowanie mechanizmów pozwalających ocenić związki między wydatkami publicznymi a realizacją celów danej polityki, a także zapewnić ogólną spójność pakietów reform”.

⁶ Pełna nazwa kodeksu postępowania brzmi: „Szczegółowe zasady wdrażania Paktu na rzecz stabilności i wzrostu oraz wytyczne dotyczące formy i treści programów stabilności i konwergencji”. Został on zatwierdzony przez Radę we wrześniu 2005 r.

Ocenę jakości finansów publicznych usprawni:

- w kontekście programów stabilności i konwergencji bardziej systematyczna i kompleksowa sprawozdawczość dotycząca kwestii związanych z jakością finansów publicznych oraz regularne dostarczanie informacji o reformach strukturalnych, zwłaszcza w odniesieniu do restrukturyzacji wydatków publicznych i reform podatkowych;
- w kontekście programu wspólnej pracy Komisji i Komitetu Polityki Gospodarczej stworzenie zestawu wskaźników ujmujących różne wymiary jakości finansów publicznych w poszczególnych państwach członkowskich oraz wypracowanie systematycznego podejścia zmierzającego do oceny efektywności poszczególnych kategorii wydatków publicznych, jak też lepszego zrozumienia czynników decydujących o efektywności.

IV.2 Większy nacisk na efektywność i skuteczność wydatków publicznych

Istotna rola efektywności i skuteczności wydatków publicznych wiąże się z koncepcją mówiącą, że jakość finansów publicznych może zarazem przyczyniać się do stabilności finansów publicznych i wzrostu gospodarczego. Potwierdzają ją dodatkowo dowody empiryczne mówiące, że chociaż związek między poziomem wydatków sektora *general government* a wzrostem nie jest prosty, można ustalić bardziej oczywiste związki między wynikami wydatków publicznych (np. na edukację czy ochronę zdrowia) a rezultatami gospodarczymi. Obiecującym sposobem zwiększenia efektywności i skuteczności wydatków jest wdrożenie lub usprawnienie mechanizmów instytucjonalnych mających na celu wzmocnienie związków między priorytetami polityki a alokacją zasobów oraz między zasobami a wynikami.

Pierwszorzędne znaczenie dla uszeregowania wydatków pod względem ważności mają regularne przeglądy budżetowe uwzględniające analizę efektywności. Ogólniej mówiąc, ważne jest, by państwa członkowskie przechodziły od procedur zorientowanych wyłącznie na nakłady na rzecz procedur zorientowanych na wynik.

IV.3 Efektywniejsze systemy dochodów publicznych

Dochody sektora publicznego to więcej niż tylko element przeciwstawny wydatkom w budżecie – ich struktura i poziom wpływają na efektywność gospodarki, dystrybucję dochodów oraz wzrost gospodarczy. Przegląd obecnej struktury systemów dochodów i głównych wyzwań związanych z konstrukcją systemów podatkowych, zwłaszcza wysokich obciążeń podatkowych pracy oraz konsekwencji ściślejszej integracji gospodarczej, wskazuje, że istnieje możliwość przeniesienia obciążeń podatkowych z pracy na inne podstawy opodatkowania, które muszą być jednak szerokie i stabilne.

W szczególności ocena możliwości przeniesienia obciążeń podatkowych z pracy na spożycie prowadzi do następujących wniosków: (i) przesunięcie podatków z pracy na spożycie może mieć pozytywny, ale ograniczony wpływ na zatrudnienie i wzrost. Wynika on głównie z poszerzenia podstawy opodatkowania, co umożliwi obniżenie stawek podatkowych, a tym samym redukcję zniekształceń. (ii) Skala pozytywnych skutków zależy w dużej mierze od korekty poziomów świadczeń. (iii) Skoordynowane podejście w strefie euro wywarłoby większy pozytywny wpływ na zatrudnienie i wzrost niż zmiany struktury opodatkowania dokonywane jednostronnie przez dowolny kraj strefy euro, niezależnie od jego rozmiaru. (iv) Konieczne jest zapobieganie potencjalnym negatywnym skutkom z punktu widzenia sprawiedliwości i dystrybucji międzypokoleniowej. (v) Przy przesuwaniu podatków z pracy

na spożycie należy zwrócić uwagę na moment dokonywania zmian i ich potencjalny wpływ na inflację, również w odniesieniu do fazy cyklu, w której znajduje się gospodarka.

Podsumowując, reformy podatkowe powinny nadal sprzyjać wzrostowi i minimalizować zniekształcenia, a zarazem spełniać swoją funkcję w dziedzinie zapobiegania problemom związanym z redystrybucją dochodów. Można to osiągnąć dzięki prostym regułom i szerokim podstawom opodatkowania, unikając luk, nieefektywnego wydatkowania podatków, specjalnych systemów podatkowych oraz niepotrzebnych zwolnień. Zmniejszanie wysokich obciążeń podatkowych pracy poprzez przenoszenie ich na inne podstawy opodatkowania, również spożycie, może być elementem tej strategii, daje jednak rządowi ograniczone możliwości reagowania na krótkoterminowe wstrząsy ograniczone do konkretnego kraju lub osiągnięcia długoterminowej poprawy warunków strukturalnych dla zwiększenia zatrudnienia oraz wzrostu w Europie. Szeroko zakrojona strategia rewitalizacji europejskich gospodarek, wiążąca się także z modernizacją modeli socjalnych, musi być oparta na kompleksowym podejściu wykorzystującym obszerny zestaw instrumentów politycznych i wiążącym się ze stanowczym wdrażaniem reform strukturalnych określonych w strategii na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia.

IV.4 Regularny przegląd jakości finansów publicznych

Zwiększenie nacisku na jakość finansów publicznych w ramach nadzoru fiskalnego w UE, jak też jej znaczenia z punktu widzenia strategii na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia można osiągnąć dzięki regularnemu przeglądowi jakości finansów publicznych w państwach członkowskich. Przegląd taki byłby oparty na informacjach przedstawionych w programach stabilności i konwergencji oraz na zestawie wskaźników jakości finansów publicznych. Można byłoby w nim także uwzględnić analizy dotyczące konkretnych krajów, zwłaszcza poruszające wybrane tematy. Wykorzystując sprawdzone metody współpracy, przegląd mogłyby wspólnie przeprowadzać Komitet Polityki Gospodarczej i Komisja.

* * *

Niniejszy komunikat odwołuje się do dokonanej w 2005 r. reformy paktu stabilności i wzrostu, sugerując możliwości zwiększania nacisku na jakość finansów publicznych w ramach nadzoru krajowej polityki budżetowej. Dotyczą one sposobu, w jaki rządy przedstawiają, wdrażają i oceniają strategie budżetowe w średnim okresie oraz metod uczynienia prewencyjnej części PSW skuteczniejszą tak, aby wspierała ona prowadzenie stabilnej polityki budżetowej, a jednocześnie przyczyniała się do zwiększenia wzrostu gospodarczego i zatrudnienia, jak też do lepszego funkcjonowania UGW. Postępy dokonywane przez państwa członkowskie w tej dziedzinie mogłyby poprawić skuteczność koordynacji polityki gospodarczej UE, umożliwiając wykorzystanie potencjalnych synergii między jej najważniejszymi narzędziami.