



KOMISJA
EUROPEJSKA

Strasburg, dnia 13.1.2015 r.
COM(2015) 12 final

**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**

Spis treści

1. WPROWADZENIE	3
2. WYJAŚNIENIA DOTYCZĄCE INWESTYCJI	5
3. WYJAŚNIENIA DOTYCZĄCE REFORM STRUKTURALNYCH.....	10
4. WYJAŚNIENIA DOTYCZĄCE WARUNKÓW KONIUNKTURALNYCH.....	16
5. WNIOSEK	19
ZAŁĄCZNIK 1 - STATYSTYCZNE UJĘCIE WKŁADÓW W ODNIESIENIU DO EUROPEJSKIEGO FUNDUSZU NA RZECZ INWESTYCJI STRATEGICZNYCH.....	20
ZAŁĄCZNIK 2 – MATRYCA SŁUŻĄCA DO USTALANIA ROCZNEJ KOREKTY BUDŻETOWEJ PROWADZĄCEJ DO ŚREDNIOOKRESOWEGO CELU BUDŻETOWEGO W RAMACH CZĘŚCI ZAPOBIEGAWCZEJ PAKTU.....	22

1. Wprowadzenie

W rocznej analizie wzrostu gospodarczego na 2015 r.¹ Komisja uznała inwestycje, reformy strukturalne i odpowiedzialną politykę budżetową za kluczowe elementy strategii Unii Europejskiej dotyczącej polityki gospodarczej mającej na celu tworzenie miejsc pracy i wspieranie wzrostu gospodarczego. W ramach wsparcia tej strategii Komisja przedstawiła również nowy plan inwestycyjny dla Europy². Zarówno to ogólne podejście do polityki gospodarczej, jak i konkretne elementy planu inwestycyjnego zostały zatwierdzone na posiedzeniu Rady Europejskiej, które odbyło się w dniach 18–19 grudnia 2014 r.

Komisja zapowiedziała również, że w celu wzmocnienia powiązania pomiędzy reformami strukturalnymi, inwestycjami i odpowiedzialną polityką budżetową przedstawi dalsze wytyczne dotyczące optymalnego wykorzystania elastyczności przewidzianej w obowiązujących postanowieniach paktu stabilności i wzrostu (zwanego dalej „paktem”)³, bez zmiany tych postanowień. Ich wydanie jest spełnieniem zobowiązania przedstawionego w wytycznych politycznych dla nowej Komisji⁴, uwzględniono przy tym również wcześniejsze dyskusje w Radzie⁵ i w Parlamencie Europejskim⁶.

Niniejszy komunikat wyjaśniający⁷ zawiera wspomniane dalsze wytyczne, nie zmieniając obowiązujących postanowień paktu ani nie zastępując ich. Pakt stanowi centralny element zarządzania gospodarczego w UE i ma decydujące znaczenie dla prawidłowego funkcjonowania unii gospodarczej i walutowej. Jego celem jest wspieranie rozsądnej polityki budżetowej i zapewnienie stabilności finansów publicznych w państwach członkowskich. Pakt został przyjęty w 1997 r., a następnie – w oparciu o zebrane doświadczenia – zmieniony przez ustawodawcę unijnego w 2005 r. i w latach 2011–2013. W ostatnich latach pakt był

¹ COM(2014) 902 z 28 listopada 2014 r.

² COM(2014) 903 z 26 listopada 2014 r.

³ Podstawą paktu jest Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) i obejmuje on rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 („część zapobiegawcza”, której podstawą jest art. 121 TFUE) oraz rozporządzenie Rady (WE) nr 1467/97 („część naprawcza”, której podstawą jest art. 126 TFUE), a także zmieniające je rozporządzenia i powiązane akty prawne. Dostęp do dokumentów na stronie: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/index_en.htm

⁴ „Jeśli chodzi o wykorzystanie budżetów krajowych na cele wzrostu i inwestycji, musimy – jak podkreśliła Rada Europejska w dniu 27 czerwca 2014 r. – przestrzegać Paktu stabilności i wzrostu, a równocześnie jak najlepiej wykorzystywać elastyczność przewidzianą w obowiązujących regulach paktu, zreformowanego w 2005 i 2011 r. W ramach mojego ambitnego pakietu na rzecz zatrudnienia, wzrostu i inwestycji zamierzam wydać konkretne wytyczne w tej sprawie”. Jean-Claude Juncker, Nowy początek dla Europy: Mój program na rzecz zatrudnienia, wzrostu, sprawiedliwości oraz zmian demokratycznych – Wytyczne polityczne na następną kadencję Komisji Europejskiej, 15 lipca 2014 r. Dokument dostępny na stronie internetowej: http://ec.europa.eu/priorities/docs/pg_pl.pdf

⁵ „Respektujemy założenia paktu stabilności i wzrostu. Wszystkie nasze gospodarki muszą kontynuować realizację reform strukturalnych. Wyraźnie widać, że nasza wspólna siła zależy od powodzenia każdego kraju z osobna. To dlatego Unia potrzebuje odważnych działań, by wspierać wzrost, zwiększać inwestycje, tworzyć liczniejsze i lepsze miejsca pracy oraz zachęcać do reform na rzecz konkurencyjności. Wymaga to również najlepszego wykorzystania elastyczności będącej integralnym elementem obowiązujących zasad paktu stabilności i wzrostu”. Konkluzje z posiedzenia Rady Europejskiej w dniu 27 czerwca 2014 r. Dokument dostępny na stronie internetowej: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-79-2014-INIT/pl/pdf>

⁶ Zob. w szczególności rezolucję Parlamentu Europejskiego „Europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej: realizacja priorytetów na rok 2014” (A8-0019/2014) z 22 października 2014 r.

⁷ Inny przykład komunikatu wyjaśniającego to komunikat wyjaśniający Komisji w sprawie niektórych aspektów przepisów dotyczących reklamy telewizyjnej zawartych w dyrektywie „telewizja bez granic”, Dz.U. C 102 z 28.4.2004, s. 2.

stosowany w ramach szerzej zakrojonego i wzmocnionego rocznego cyklu koordynacji polityki gospodarczej, znanego pod nazwą europejski semestr.

Wiarygodność uzgodnionych reguł ma kluczowe znaczenie dla stabilności finansów publicznych oraz stabilności finansowej w strefie euro i w całej UE. Kryzys finansowy I kryzys związany z długiem państwowym w ostatnich latach wykazał współzależność europejskich gospodarek oraz konieczność szeroko zakrojonej koordynacji polityki gospodarczej i budżetowej w UE. Istnienie i respektowanie reguł miały zasadnicze znaczenie dla przywrócenia zaufania i pewności. W świetle rosnących jeszcze kilka lat temu poziomów deficytu i długu w szeregu państw członkowskich należy stwierdzić, że UE poczyniła znaczące postępy w zwiększeniu ogólnej kondycji finansów publicznych.

Podstawą stosowania paktu musi być zasada równego traktowania wszystkich państw członkowskich. Pakt jest systemem opartym na zasadach ustanawiającym wspólne ramy stosowane przez wszystkie państwa członkowskie, w którym Komisja przedkłada stosowne wnioski, a Rada podejmuje decyzje. Zasada równego traktowania nie oznacza jednak stosowania jednego uniwersalnego rozwiązania – musi jej towarzyszyć ocena gospodarcza wymagana dla każdego odrębnego przypadku. Celowe jest zatem istnienie w pakcie pewnej elastyczności co do sposobu stosowania jego postanowień, zarówno w czasie, jak i w stosunku do poszczególnych krajów. Celowe jest również zapewnienie Komisji i Radzie, w ramach uzgodnionych reguł, pewnego pola manewru w zakresie oceny kondycji finansów publicznych w świetle okoliczności w danym państwie członkowskim, tak aby instytucje te mogły – w oparciu o aktualny rozwój sytuacji i najnowsze informacje – zalecić optymalny kierunek działania.

Stopień elastyczności różni się w zależności od tego, czy dane państwo członkowskie jest objęte zapobiegawczą czy też naprawczą częścią paktu. Celem części zapobiegawczej jest zapewnienie dobrego stanu finansów publicznych we wszystkich państwach członkowskich, a jej centralnym elementem jest wymóg osiągnięcia przez każde państwo członkowskie jego średniookresowego dobrego stanu finansów publicznych (tak zwanego średniookresowego celu budżetowego), ustalonego zgodnie ze wspólnie uzgodnionymi zasadami⁸. Średniookresowy cel budżetowy jest określany w kategoriach strukturalnych, co oznacza, że jest dostosowywany, tak aby uwzględnić cykl koniunkturalny, i korygowany w celu wyłączenia wpływu działań jednorazowych; jest on zatem inny dla każdego państwa członkowskiego. Ma to zapewnić, by państwa członkowskie osiągnęły i utrzymywały taką sytuację budżetową, w której automatyczne stabilizatory będą mogły w pełni zadziałać, aby ograniczyć ewentualne wstrząsy gospodarcze. Powinno to także przyczynić się do obniżenia do rozsądnego poziomu długu publicznego, dzięki uwzględnieniu profilu demograficznego danego kraju i kosztów budżetowych starzenia się społeczeństwa. Część naprawcza paktu dotyczy sytuacji, w których deficyt lub dług sektora instytucji rządowych i samorządowych przekracza określone w Traktacie wartości odniesienia: w takich przypadkach państwa członkowskie są obejmowane procedurą nadmiernego deficytu, która przewiduje zaostrzone warunki i monitorowanie⁹.

⁸ Średniookresowy cel budżetowy jest obliczany jako wypadkowa wzrostu potencjalnego, długu sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz kosztów starzenia się społeczeństwa.

⁹ Częścią naprawczą paktu, a więc procedurą nadmiernego deficytu, jest obecnie objętych 11 państw członkowskich, co oznacza spadek w porównaniu z 24 państwami objętymi tą procedurą w 2011 r.

Wytyczne przedstawione w niniejszym komunikacie dotyczą swobody interpretacji, jaką dysponuje Komisja zgodnie z postanowieniami paktu, bez zmiany obowiązujących przepisów. W niniejszym komunikacie wyjaśniono, jak optymalnie uwzględnić – przy stosowaniu tych przepisów – trzy konkretne wymiary polityki. Dotyczą one: (i) inwestycji, w szczególności w odniesieniu do ustanowienia nowego Europejskiego Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych w ramach planu inwestycyjnego dla Europy; (ii) reform strukturalnych; oraz (iii) warunków koniunkturalnych.

Niniejszy komunikat wyjaśniający stanowi wkład w wypracowanie takiego kursu polityki budżetowej w strefie euro, który będzie w większym stopniu sprzyjał wzrostowi gospodarczemu¹⁰. Stanowi on również element starań Komisji na rzecz zwiększenia skuteczności i zrozumienia – czasami siłą rzeczy złożonych – przepisów, za których stosowanie jest ona odpowiedzialna. Przejrzystość i przewidywalność są niezbędne do zapewnienia poczucia odpowiedzialności wszystkich podmiotów w zakresie stosowania tych przepisów.

2. Wyjaśnienia dotyczące inwestycji

2.1. Nowy Europejski Fundusz na rzecz Inwestycji Strategicznych

Głównym elementem zaproponowanego przez Komisję planu inwestycyjnego dla Europy jest utworzenie nowego Europejskiego Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych (EFIS) w ramach partnerstwa Komisji i Europejskiego Banku Inwestycyjnego (EBI). Po zatwierdzeniu tego planu przez Radę Europejską w dniach 18–19 grudnia 2014 r. Komisja przedstawiła wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie EFIS¹¹.

Fundusz zapewni nową zdolność do ponoszenia ryzyka, która umożliwi EBI inwestowanie w instrumenty kapitałowe, podporządkowane instrumenty dłużne i obarczone większym ryzykiem transze uprzywilejowanych instrumentów dłużnych oraz zapewnianie instrumentów wspierania jakości kredytowej na rzecz kwalifikowalnych projektów. Wkład początkowy na rzecz tej zdolności do ponoszenia ryzyka zostanie dokonany z budżetu UE (w formie nowego funduszu gwarancyjnego) oraz ze środków własnych EBI. Skorzystanie z tej gwarancji UE i środków EBI pozostaje bez wpływu na poziomy deficytu lub długu państw członkowskich.

Zdolność EFIS do ponoszenia ryzyka może zostać zwiększona dzięki dodatkowym wkładom finansowym państw członkowskich. W planie inwestycyjnym dla Europy Komisja zapowiedziała, że „w kontekście oceny finansów publicznych w ramach paktu stabilności I wzrostu (...) będzie przychylnie traktować takie wkłady kapitałowe do funduszu”.

¹⁰ W tej kwestii wypowiedział się prezes EBC Mario Draghi podczas przemówienia w Jackson Hole w dniu 22 sierpnia 2014 r.: „Korzystna mogłaby być debata na temat ogólnego kursu polityki budżetowej w strefie euro. W przeciwieństwie do innych głównych rozwiniętych gospodarek podstawy kursu polityki budżetowej w strefie euro nie stanowi jeden budżet uchwalony przez jeden parlament, ale osiemnaście [od dnia 1 stycznia 2015 r.: 19] budżetów krajowych i budżet UE. Ścisłsza koordynacja poszczególnych krajowych kursów polityki budżetowej powinna zasadniczo umożliwić nam wypracowanie takiego kursu polityki budżetowej w strefie euro, który będzie w większym stopniu sprzyjał wzrostowi gospodarczemu”.

¹¹ COM(2015) 10 z 13 stycznia 2015 r.

Na posiedzeniu w dniach 18–19 grudnia 2014 r. Rada Europejska przyjęła do wiadomości ten zamiar¹².

Oprócz wniesienia wkładu na rzecz EFIS państwa członkowskie będą miały możliwość współfinansowania indywidualnych projektów finansowanych jednocześnie przez fundusz. W niniejszej sekcji przedstawiono wytyczne na temat sposobu oceny tych różnych wkładów w ramach paktu.

2.1.1. Wkłady finansowe państw członkowskich na rzecz EFIS

W tym miejscu należy rozróżnić dwie kwestie: (i) to, czy wkłady te będą ujmowane statystycznie jako deficyt lub dług zgodnie z definicjami określonymi w Europejskim Systemie Rachunków (ESA); oraz (ii) sposób uwzględniania przez Komisję takich wkładów w jej ocenie zgodności z paktem.

Ujęcie statystyczne

Ujęcie statystyczne będzie zależało od konkretnego charakteru wkładów i ich klasyfikacji przez europejski urząd statystyczny (Eurostat), który podejmuje decyzje niezależnie. Załącznik 1 zawiera więcej informacji, przedstawionych w oparciu o konkretne przykłady.

¹² „Rada Europejska przyjmuje do wiadomości pozytywne stanowisko, jakie Komisja zasygnalizowała wobec takich wkładów kapitałowych w kontekście oceny finansów publicznych w ramach paktu stabilności i wzrostu, koniecznie zgodnie z elastycznością, która jest integralnym elementem jego istniejących zasad”. Konkluzje z posiedzenia Rady Europejskiej w dniach 18-19 grudnia 2014 r. dostępne na stronie internetowej: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-237-2014-INIT/pl/pdf>

Ramy prawne

Pakt stanowi, że przy ocenie niezbędnej korekty budżetowej wymaganej zgodnie z jego częścią zapobiegawczą i naprawczą Rada wyznacza cele określone w kategoriach „strukturalnych”.

Część zapobiegawcza

Artykuł 5 rozporządzenia (WE) nr 1466/97 stanowi: „*W oparciu o oceny przeprowadzone przez Komisję i Komitet Ekonomiczno-Finansowy, Rada [...] ocenia [...], czy działania podejmowane lub proponowane [przez państwa członkowskie] [...] są wystarczające do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego w trakcie cyklu koniunkturalnego. Oceniając ścieżkę dostosowawczą prowadzącą do średniookresowego celu budżetowego, Rada i Komisja badają, czy dane państwo członkowskie realizuje wymaganą do osiągnięcia tego celu roczną korektę salda w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne, po skorygowaniu o działania jednorazowe i tymczasowe, przyjmując 0,5 % PKB jako punkt odniesienia dla tej korekty [...]*”.

Część naprawcza

Artykuł 3 rozporządzenia (WE) nr 1467/97 stanowi: „*[...] Komisja, w przypadku stwierdzenia istnienia nadmiernego deficytu, przekazuje Radzie opinię oraz wniosek [...] i informuje o tym Parlament Europejski.*

Rada podejmuje decyzję o istnieniu nadmiernego deficytu [...]. W przypadku uznania, że w danym państwie członkowskim istnieje nadmierny deficyt, Rada jednocześnie wydaje dla niego zalecenia [...].

W zaleceniu Rady [...] określa się termin maksymalny sześciomiesięczny na podjęcie przez dane państwo członkowskie skutecznych działań. [...] Zalecenie Rady określa również termin skorygowania nadmiernego deficytu, które musi zostać osiągnięte w roku następującym po roku stwierdzenia nadmiernego deficytu, chyba że zaistnieją szczególne okoliczności. W swoim zaleceniu Rada wzywa państwo członkowskie do osiągnięcia rocznych celów budżetowych, które w oparciu o prognozę stanowiącą podstawę zalecenia są zgodne z minimalną roczną korektą o co najmniej 0,5 % PKB jako punkt odniesienia, salda w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne, po skorygowaniu o działania jednorazowe i tymczasowe, w celu zapewnienia skorygowania nadmiernego deficytu w terminie wskazanym w zaleceniu. [...]”.

Bez uszczerbku dla statystycznego ujmowania przez Eurostat wkładów na rzecz EFIS Komisja może już przedstawić wytyczne dotyczące sposobu stosowania obowiązujących postanowień paktu w tych przypadkach.

Przy ocenie korekty budżetowej wymaganej zgodnie z częścią zapobiegawczą i naprawczą paktu Rada wyznacza cele określone w kategoriach strukturalnych. Cele te nie uwzględniają nadzwyczajnych działań jednorazowych, które pozostają bez wpływu na faktyczną sytuację budżetową danego kraju. Byłoby tak zasadniczo w przypadku początkowych wkładów pieniężnych na rzecz funduszu¹³.

Komisja uwzględni w szczególności, że:

- w przypadku państw objętych częścią zapobiegawczą paktu wniesienie wkładu pozostanie bez wpływu na osiągnięcie średniookresowego celu budżetowego oraz na wymaganą, prowadzącą do niego korektę budżetową, gdyż zarówno sam cel, jak i poziom korekty określone są w kategoriach strukturalnych. Na saldo

¹³ W ten sam sposób – w takim zakresie, w jakim mają wpływ na poziom deficytu lub długu – traktowane będą również gwarancje.

strukturalne z definicji nie mają wpływu jednorazowe wydatki, takie jak wkłady na rzecz funduszu;

- w przypadku państw członkowskich objętych częścią naprawczą paktu (procedurą nadmiernego deficytu) wniesienie wkładu pozostanie bez wpływu na stosowanie się do zalecanego przez Radę fiskalnego wysiłku dostosowawczego, ponieważ jest on również mierzony w kategoriach strukturalnych. Wkład na rzecz EFIS nie powinien zatem prowadzić do uznania danego państwa członkowskiego za niestosujące się do zaleceń wydanych w ramach procedury nadmiernego deficytu;
- w przypadku przekroczenia wartości odniesienia dla deficytu, opracowując sprawozdanie przewidziane w art. 126 ust. 3 TFUE, Komisja uzna wkład na rzecz EFIS za „istotny czynnik” zgodnie z art. 2 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 1467/97. Oznacza to, że procedura nadmiernego deficytu nie zostanie uruchomiona, jeżeli takie przekroczenie wartości odniesienia jest spowodowane wniesieniem wkładu i jest niewielkie oraz, jak się oczekuje, ma charakter przejściowy;
- w przypadku przekroczenia wartości odniesienia dla długu, opracowując sprawozdanie przewidziane w art. 126 ust. 3 TFUE, Komisja uzna wkład na rzecz EFIS za „istotny czynnik” zgodnie z art. 2 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 1467/97. Oznacza to, że procedura nadmiernego deficytu nie zostanie uruchomiona, jeżeli przekroczenie to jest spowodowane wniesieniem wkładu.

2.1.2. Współfinansowanie przez państwa członkowskie projektów inwestycyjnych finansowanych jednocześnie przez EFIS

Z EFIS współfinansowanych będzie szereg projektów inwestycyjnych; fundusz ten będzie również służył jako zabezpieczenie dodatkowych prywatnych lub publicznych inwestycji związanych z tymi projektami. Współfinansowanie przez państwa członkowskie indywidualnych projektów, w tym ewentualnych platform inwestycyjnych, przyjmie zazwyczaj formę innowacyjnych instrumentów finansowych, takich jak pożyczki, instrumenty dłużne lub wkłady kapitałowe. Statystyczne ujęcie współfinansowania będzie zależało od zastosowanego instrumentu (zob. załącznik 1).

Z punktu widzenia stosowania postanowień paktu Komisja uwzględni krajowe współfinansowanie projektów inwestycyjnych finansowanych jednocześnie przez EFIS w ramach zastosowania tzw. „klauzuli inwestycyjnej” omówionej w sekcji 2.2 poniżej.

Podsumowanie dotyczące Europejskiego Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych

Krajowe wkłady na rzecz EFIS nie będą uwzględniane przez Komisję przy ustalaniu poziomu korekty budżetowej w ramach części zapobiegawczej lub naprawczej paktu.

W przypadku przekroczenia wartości odniesienia dla deficytu Komisja nie uruchomi procedury nadmiernego deficytu, jeżeli przekroczenie wynika wyłącznie z wniesienia wkładu, jest niewielkie oraz, jak się oczekuje, ma charakter przejściowy. Przy ocenie przekroczenia wartości odniesienia dla długu Komisja nie będzie uwzględniać wkładów na rzecz EFIS.

2.2. Inne inwestycje w ramach części zapobiegawczej paktu

Ramy prawne

Artykuł 5 rozporządzenia (WE) nr 1466/97 stanowi: „[...] Rada i Komisja biorą pod uwagę wdrażanie znaczących reform strukturalnych, które bezpośrednio pociągają za sobą poprawę finansów publicznych w długim okresie, w tym poprzez trwale zwiększenie wzrostu potencjalnego [...]”. Treść tego artykułu przytoczono bardziej szczegółowo w ramce *Ramy prawne* w sekcji 3.1. poniżej.

W ramach części zapobiegawczej paktu niektóre inwestycje uznane za równoważne znaczącym reformom strukturalnym mogą, pod pewnymi warunkami, uzasadniać tymczasowe odstępstwo od średniookresowego celu budżetowego danego państwa członkowskiego lub od prowadzącej do niego ścieżki korekty budżetowej.

Komisja przedstawiła już w przeszłości pierwsze wytyczne dotyczące sposobu stosowania tych przepisów w odniesieniu do inwestycji publicznych mających korzystne, bezpośrednie i weryfikowalne długoterminowe skutki budżetowe jeśli chodzi o wzrost gospodarczy i stabilność finansów publicznych¹⁴. Niniejszy komunikat precyzuje i formalizuje te wytyczne (określane powszechnie jako „klauzula inwestycyjna”), tak by lepiej uwzględnić sytuację poszczególnych państw zgodnie z treścią i przesłaniem paktu. Każde państwo członkowskie będzie mogło odtąd skorzystać z „klauzuli inwestycyjnej”, pod warunkiem że spełnione są następujące warunki:

- (i) jego stopa wzrostu PKB ma wartość ujemną lub jego PKB utrzymuje się znacznie poniżej swojej wartości potencjalnej (co prowadzi do ujemnej luki produktowej przekraczającej 1,5 % PKB);
- (ii) odstępstwo od średniookresowego celu budżetowego lub prowadzącej do niego uzgodnionej ścieżki korekty budżetowej nie powoduje przekroczenia wynoszącej 3 % PKB wartości odniesienia dla deficytu i zachowany jest odpowiedni margines bezpieczeństwa;
- (iii) odstępstwo jest związane z krajowymi wydatkami na projekty współfinansowane przez UE w ramach polityki strukturalnej i polityki spójności¹⁵, sieci transeuropejskich i instrumentu „Łącząc Europę”, oraz z krajowym współfinansowaniem projektów inwestycyjnych finansowanych jednocześnie przez EFIS, mających korzystne, bezpośrednie i weryfikowalne długoterminowe skutki budżetowe;
- (iv) współfinansowane wydatki nie powinny zastępować inwestycji finansowanych na szczeblu krajowym, tak by inwestycje publiczne ogółem nie zmniejszyły się;
- (v) 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.

W porównaniu z poprzednimi wytycznymi oznacza to, że Komisja będzie stosować „klauzulę inwestycyjną” niezależnie od sytuacji gospodarczej strefy euro lub całej UE, tak aby powiązać jej stosowanie jedynie z warunkami koniunkturalnymi występującymi

¹⁴ Pismo z dnia 3 lipca 2013 r. skierowane przez byłego wiceprzewodniczącego Komisji Olli Rehna do ministrów finansów państw UE w sprawie wdrożenia art. 5 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 1466/97. Podejście to zastosowano w 2013 r. w odniesieniu do Bułgarii, a w 2014 r. w odniesieniu do Bułgarii, Rumunii i Słowacji.

¹⁵ W tym projekty współfinansowane w ramach inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych.

w poszczególnych państwach członkowskich. Umożliwienie państwom członkowskim skorzystania z tej klauzuli w sytuacji, gdy ich stopa wzrostu gospodarczego ma wartość ujemną lub ich produkcja jest znacznie niższa od swojej wartości potencjalnej, pozwoli na stosowanie tej klauzuli w szerszym zakresie niż miało to miejsce w przeszłości oraz w sposób lepiej odzwierciedlający specyficzną sytuację poszczególnych państw¹⁶.

Podsumowanie dotyczące „klauzuli inwestycyjnej” w ramach części zapobiegawczej paktu

Państwa członkowskie objęte częścią zapobiegawczą paktu mogą – na potrzeby ułatwienia inwestycji – tymczasowo odstąpić od swojego średniookresowego celu budżetowego lub prowadzącej do niego ścieżki korekty budżetowej, pod warunkiem że: ich stopa wzrostu PKB ma wartość ujemną lub ich PKB utrzymuje się znacznie poniżej swojej wartości potencjalnej; odstępstwo nie prowadzi do przekroczenia wynoszącej 3 % PKB wartości odniesienia dla deficytu i zachowany jest odpowiedni margines bezpieczeństwa; poziom inwestycji wskutek odstępstwa faktycznie wzrasta; odstępstwo jest kompensowane w okresie objętym aktualnym programem stabilności lub programem konwergencji państwa członkowskiego. Do kwalifikowalnych inwestycji należą wydatki krajowe poniesione na projekty współfinansowane przez UE w ramach polityki strukturalnej i polityki spójności, sieci transeuropejskich i instrumentu „Łącząc Europę” oraz krajowe współfinansowanie projektów finansowanych jednocześnie przez Europejski Fundusz na rzecz Inwestycji Strategicznych.

3. Wyjaśnienia dotyczące reform strukturalnych

3.1. Reformy strukturalne w ramach części zapobiegawczej paktu

Ramy prawne

Artykuł 5 rozporządzenia (WE) nr 1466/97 określa sposób, w jaki państwa członkowskie powinny dążyć do uzyskania stabilnej sytuacji budżetowej. W szczególności artykuł ten stanowi: „[...]Określając ścieżkę dostosowawczą prowadzącą do średniookresowego celu budżetowego dla państw członkowskich, które takiego celu jeszcze nie osiągnęły, i dopuszczając czasowe odstępstwo od tego celu w przypadku państw członkowskich, które cel ten już osiągnęły, pod warunkiem że zachowany jest odpowiedni margines bezpieczeństwa zapewniający przestrzeganie wartości odniesienia dla deficytu i że oczekuje się powrotu salda sektora instytucji rządowych i samorządowych do średniookresowego celu budżetowego w okresie objętym programem, Rada i Komisja biorą pod uwagę wdrażanie znaczących reform strukturalnych, które bezpośrednio pociągają za sobą poprawę finansów publicznych w długim okresie, w tym poprzez trwale zwiększenie wzrostu potencjalnego, a w związku z tym reform, mających możliwy do zweryfikowania wpływ na długookresową stabilność finansów publicznych.

Szczególną uwagę zwraca się na reformy emerytalne wprowadzające system wielofilarowy, w tym obowiązkowy filar kapitałowy. Państwom członkowskim wdrażającym takie reformy zezwala się na odstępstwo od ścieżki dostosowawczej prowadzącej do ich średniookresowego celu budżetowego lub od samego celu, przy czym odstępstwo to odzwierciedla kwotę bezpośredniego dodatkowego wpływu reformy na saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych – pod warunkiem zachowania odpowiedniego marginesu bezpieczeństwa zapewniającego przestrzeganie wartości odniesienia dla deficytu”.

Artykuł 9 tego rozporządzenia zawiera tę samą zasadę w odniesieniu do państw członkowskich spoza strefy euro.

¹⁶

Zob. również sekcję 4 poniżej.

W niniejszej sekcji przedstawiono wytyczne na temat możliwego sposobu uwzględniania reform strukturalnych w ramach części naprawczej paktu, tj. tzw. „klauzulę reform strukturalnych”¹⁷.

Zgodnie z obowiązującymi postanowieniami paktu państwa członkowskie, które wdrażają znaczące reformy strukturalne, mogą tymczasowo odstąpić od swojego średniookresowego celu budżetowego lub prowadzącej do niego ścieżki korekty budżetowej. Pozwala im to na uwzględnienie krótkoterminowych kosztów wdrażania reform strukturalnych, które będą miały korzystne skutki dla budżetu w długim okresie, w tym poprzez zwiększenie potencjalnego, trwałego wzrostu gospodarczego.

„Reformy strukturalne”, które mogą zostać uwzględnione w ramach paktu

Aby umożliwić pełne zastosowanie „klauzuli reform strukturalnych”, jej podstawą muszą być jasno określone zasady dotyczące kwalifikowalności takich reform. W swojej ocenie Komisja będzie stosowała przedstawione poniżej kryteria.

- (i) Reformy muszą być **znaczące**. Niektóre indywidualne reformy, takie jak reforma emerytalna, mogą mieć znaczące korzystne skutki dla wzrostu gospodarczego i długoterminowej stabilności finansów publicznych, ale również dobrze opracowane, kompleksowe pakiety reform, których celem jest wyeliminowanie słabości strukturalnych, mogą mieć znaczący pozytywny wpływ. Dotyczy to w szczególności sytuacji, gdy reformy uzupełniają się wzajemnie poprzez wybór odpowiedniej kombinacji polityki oraz odpowiednią kolejność ich wdrażania.
- (ii) Reformy muszą mieć bezpośrednie **długoterminowe korzystne skutki budżetowe**, w tym poprzez zwiększenie potencjalnego, trwałego wzrostu gospodarczego, a tym samym weryfikowalne skutki dla długoterminowej stabilności finansów publicznych. Skutki w postaci stabilizacji finansów publicznych mogą wynikać zarówno z osiągniętych przez reformy bezpośrednich oszczędności budżetowych (np. dotyczących systemu emerytalnego lub systemu opieki zdrowotnej), jak i ze wzrostu dochodów w średnim lub długim okresie powodowanego przez zwiększenie wydajności gospodarki i wzrost produktu potencjalnego (np. z powodu zmniejszenia bezrobocia strukturalnego lub zwiększenia wskaźników zatrudnienia) lub z kombinacji tych dwóch rodzajów skutków¹⁸.
- (iii) Reformy muszą zostać **w pełni wdrożone**. Oczywiście jest, że wszystkie reformy powinny zostać uchwalone przed uznaniem ich za kwalifikowalne na potrzeby klauzuli, nie ulega jednak również wątpliwości, że faktyczne wdrożenie przyjętych reform wymaga czasu i może ulec opóźnieniu lub napotkać trudności. W związku z tym powstaje kwestia wprowadzenia solidnych zabezpieczeń przed ryzykiem niezrealizowania reform. Pakt nie obejmuje narzędzi monitorowania wdrożenia reform strukturalnych, jednak ramy prawne, w których funkcjonuje pakt – w szczególności europejski semestr i nowa procedura dotycząca nadmiernego

¹⁷ W tej kwestii wypowiedział się prezes EBC Mario Draghi podczas przemówienia w Jackson Hole w dniu 22 sierpnia 2014 r.: „Elastyczność przewidzianą w przepisach można by wykorzystać w celu zaradzenia słabemużywieniu gospodarczemu oraz w celu uwzględnienia kosztów niezbędnych reform strukturalnych”.

¹⁸ W kwestii omówienia skutków reform, zob. *European Economy, Economic Papers* 541, grudzień 2014 r.: „The potential growth impact of structural reforms in the EU – a benchmarking exercise” [Wpływ reform strukturalnych w UE na wzrost potencjalny – porównanie], opublikowane przez Dyрекję Generalną ds. Gospodarczych i Finansowych, Komisja Europejska.

zakłócenia równowagi¹⁹ – pozwalają Komisji i Radzie na ocenę wyzwań i zakłóceń równowagi wymagających podjęcia reform strukturalnych, oraz na monitorowanie działań podjętych przez państwa członkowskie.

Uruchomienie „klauzuli reform strukturalnych”

Komisja uzna kryterium dotyczące wdrożenia reform za spełnione *ex ante*, jeżeli:

- państwo członkowskie przedstawia – na przykład w ramach krajowego programu reform publikowanego wraz z programem stabilności lub programem konwergencji – kompleksowy i szczegółowy średnioterminowy plan reform strukturalnych, który zawiera jasno określone środki oraz wiarygodny harmonogram ich przyjęcia i przeprowadzenia. Wdrażanie reform będzie ściśle monitorowane w ramach europejskiego semestru;
- państwo członkowskie objęte procedurą dotyczącą nadmiernego zakłócenia równowagi przedstawia (w ramach tej procedury) plan działań naprawczych, w którym zawarte są niezbędne informacje. Wdrażanie reform będzie monitorowane w ramach tej procedury.

W obydwu przypadkach państwa członkowskie będą musiały przedstawiać szczegółową i przejrzystą dokumentację oraz dane ilościowe dotyczące reform, zarówno pod względem ich skutków dla budżetu w średnim okresie, jak i dla potencjalnego wzrostu. Informacje te muszą obejmować również harmonogram wdrażania reform.

Stosowanie „klauzuli reform strukturalnych”

Metodyka umożliwiająca uzględnienie w ramach części zapobiegawczej paktu szczególnego przypadku reform emerytalnych przewidujących wprowadzenie wielofilarowego systemu obejmującego obowiązkowy filar kapitałowy określona jest w art. 5 rozporządzenia (WE) nr 1466/97 (zob. ramka na początku niniejszej sekcji)²⁰.

W przypadku innych reform strukturalnych Komisja będzie się opierać na informacjach zawartych w specjalnym planie reform strukturalnych (lub planie działań naprawczych). W takim przypadku Komisja zaleci przedłużenie kwalifikującemu się państwu członkowskiemu terminu na osiągnięcie średniookresowego celu budżetowego, zezwalając tym samym na tymczasowe odstępstwo od prowadzącej do niego ścieżki strukturalnej korekty budżetowej lub na tymczasowe odstępstwo od średniookresowego celu budżetowego w przypadku państw członkowskich, które już go osiągnęły, pod warunkiem że:

- (i) reformy spełniają powyższe kryteria;
- (ii) tymczasowe odstępstwo nie przekracza 0,5 % PKB, a średniookresowy cel budżetowy zostanie osiągnięty w ciągu czteroletniego okresu objętego programem stabilności lub programem konwergencji z roku, w którym klauzula ta została uruchomiona;
- (iii) nieustannie utrzymywany jest odpowiedni margines bezpieczeństwa, tak aby odstępstwo od średniookresowego celu budżetowego lub uzgodnionej, prowadzącej do niego ścieżki korekty budżetowej nie prowadziło do przekroczenia wynoszącej 3 % PKB wartości odniesienia dla deficytu.

¹⁹ Zob. rozporządzenie (UE) nr 1176/2011.

²⁰ Metodykę tę zastosowano na przykład w celu uwzględnienia reformy emerytalnej przeprowadzonej na Łotwie w roku 2013.

W przypadku gdy dane państwo członkowskie nie wdraża uzgodnionych reform, tymczasowe odstępstwo od średniookresowego celu budżetowego lub od prowadzącej do niego ścieżki korekty budżetowej nie będzie już uważane za uzasadnione. Jeżeli niewdrożenie reform skutkuje znacznym odstępstwem od średniookresowego celu budżetowego lub od prowadzącej do niego ścieżki korekty budżetowej, Komisja zastosuje procedurę przewidzianą w art. 6 ust. 2 i art. 10 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1466/97. Oznacza to, że Komisja skieruje do danego państwa członkowskiego ostrzeżenie, a następnie przedłoży wniosek dotyczący zalecenia Rady, w celu zapewnienia, aby to państwo członkowskie podjęło w ciągu pięciu miesięcy odpowiednie środki polityczne mające na celu zaradzenie temu odstępstwu. W przypadku państw członkowskich strefy euro przeciągające się niewdrażanie reform może skutkować nałożeniem obowiązku złożenia depozytu oprocentowanego²¹.

Podsumowanie dotyczące „klauzuli reform strukturalnych” w ramach części zapobiegawczej paktu

W ramach części zapobiegawczej paktu Komisja uwzględni pozytywne skutki reform strukturalnych dla budżetu, pod warunkiem że takie reformy: (i) są znaczące; (ii) przynoszą weryfikowalne, bezpośrednie długoterminowe korzystne skutki budżetowe, w tym poprzez zwiększenie potencjalnego, trwałego wzrostu, oraz (iii) zostały w pełni wdrożone.

Aby reformy mogły zostać uwzględnione przed ich wdrożeniem, państwa członkowskie będą musiały przedstawić specjalny plan reform strukturalnych zawierający szczegółowe i możliwe do zweryfikowania informacje, jak również wiarygodny harmonogram ich przyjęcia i przeprowadzenia. Przed wydaniem zalecenia w sprawie dopuszczenia tymczasowego odstępstwa od średniookresowego celu budżetowego lub prowadzącej do niego ścieżki Komisja dokona oceny danego planu reform. Komisja będzie ściśle monitorowała wdrażanie reform. W przypadku ich niewdrożenia Komisja podejmie odpowiednie działania.

²¹ Art. 4 rozporządzenia (UE) nr 1173/2011.

3.2. Reformy strukturalne w ramach części naprawczej paktu

Ramy prawne

Artykuł 2 rozporządzenia (WE) nr 1467/97 stanowi: „[...] Opracowując sprawozdanie na mocy art. 126 ust. 3 Traktatu [tj. w przypadku gdy państwo członkowskie nie spełnia kryterium długu lub deficytu bądź obydwu tych kryteriów], Komisja bierze pod uwagę wszystkie istotne czynniki wskazane w tym artykule, o ile znacząco wpływają one na ocenę spełniania kryteriów deficytu i długu przez dane państwo członkowskie. Sprawozdanie należyście odzwierciedla: a) rozwój sytuacji gospodarczej w średnim okresie [...]; b) rozwój sytuacji budżetowej w średnim okresie, w tym w szczególności dotychczasowe osiągnięcia państwa w realizacji średniookresowego celu budżetowego, poziom salda pierwotnego i kształtowanie się wydatków pierwotnych, zarówno bieżących, jak i kapitałowych, wdrażanie polityk w ramach zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania, wdrażanie polityk w ramach wspólnej unijnej strategii na rzecz wzrostu gospodarczego oraz ogólną jakość finansów publicznych, w szczególności skuteczność krajowych ram budżetowych; c) zmiany długu publicznego w średnim okresie [...]. Komisja uwzględnia należyście i wyraźnie wszelkie inne czynniki, które w opinii danego państwa członkowskiego mają znaczenie dla wyczerpującej oceny zgodności z kryteriami deficytu i długu i które państwo członkowskie przedstawiło Radzie i Komisji [...]”.

Rada i Komisja dokonują zrównoważonej oceny ogólnej wszystkich istotnych czynników [...]. Podczas oceny spełniania kryterium deficytu, jeśli relacja długu publicznego do PKB przekracza wartość odniesienia, czynniki te uwzględnia się przy podejmowaniu kroków prowadzących do decyzji w sprawie istnienia nadmiernego deficytu, o których mowa w art. 126 ust. 4, 5 i 6 TFUE, wyłącznie wtedy, gdy całkowicie spełniony jest podwójny warunek zawarty w nadrzędnej zasadzie stanowiącej, że przed uwzględnieniem tych istotnych czynników deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych pozostaje bliski wartości odniesienia, a przekroczenie wartości odniesienia ma charakter tymczasowy [...]”.

Jeżeli Rada podjęła [...] decyzję o istnieniu nadmiernego deficytu w danym państwie członkowskim, Rada i Komisja uwzględniają, w kolejnych proceduralnych krokach tego artykułu TFUE, istotne czynniki wymienione w ust. 3 niniejszego artykułu [...], w szczególności podczas ustalania terminu korekty nadmiernego deficytu i przy ewentualnym jego przedłużaniu.[...]”.

Głównym celem części naprawczej paktu jest zapewnienie szybkiej korekty nadmiernych deficytów. Właściwe postanowienia nie obejmują szczegółowych przepisów dotyczących uwzględniania reform strukturalnych (lub inwestycji) przy dokonywaniu oceny, czy państwo członkowskie podjęło skuteczne działania w odpowiedzi na zalecenia Rady dotyczące skorygowania nadmiernego deficytu. Reformy strukturalne zajmują jednak istotne miejsce w części naprawczej paktu, podczas podejmowania decyzji o poszczególnych krokach w ramach procedury nadmiernego deficytu²².

Po pierwsze, przy ocenie, czy należy wszcząć procedurę nadmiernego deficytu wobec danego państwa członkowskiego, Komisja szczegółowo analizuje wszystkie istotne średniookresowe zmiany sytuacji gospodarczej, budżetowej oraz poziomu zadłużenia. Wspomniane „istotne czynniki” obejmują wdrożenie reform strukturalnych w kontekście europejskiego semestru, na przykład w ramach procedury dotyczącej nadmiernego zakłócenia równowagi. Komisja uznaje niewdrożenie reform strukturalnych za istotny czynnik obciążający.

²²

Ponadto w przypadku objęcia procedurą nadmiernego deficytu wszystkie państwa członkowskie strefy euro muszą przedstawić program partnerstwa gospodarczego opisujący działania polityczne i reformy strukturalne niezbędne do zapewnienia skutecznej i trwałej korekty nadmiernego deficytu. Zob. art. 9 rozporządzenia (UE) nr 473/2013.

Po drugie, istotne czynniki są również uwzględniane podczas ustalania terminu korekty nadmiernego deficytu. Wprawdzie korekty nadmiernego deficytu oczekuje się w roku następującym po jego stwierdzeniu, wdrażanie znaczących reform strukturalnych stanowi jednak kluczowy czynnik uwzględniany przy ustalaniu zamiast tego wieloletniej ścieżki korekty nadmiernego deficytu.

Aby przepis ten mógł być stosowany w przypadku reform nie w pełni wdrożonych, Komisja będzie uznawać, że mogą one zostać uwzględnione *ex ante*, pod warunkiem że państwo członkowskie przedstawi specjalny plan reform strukturalnych przyjęty przez rząd lub parlament krajowy, zawierający szczegółowe i możliwe do zweryfikowania informacje, a także wiarygodny harmonogram ich wdrożenia i przeprowadzenia, na tych samych warunkach jak w przypadku uruchomienia „klauzuli reform strukturalnych” opisanej w sekcji 3.1. Pozostaje to bez uszczerbku dla minimalnej rocznej korekty o 0,5 % PKB, rozumianej jako punkt odniesienia określony w art. 3 ust. 4 rozporządzenia (WE) nr 1467/97.

W przypadku gdy dane państwo członkowskie nie będzie wdrażało uzgodnionych reform, Komisja uzna to – przy ocenie podjęcia skutecznych działań w odpowiedzi na zalecenie wydane w ramach procedury nadmiernego deficytu i przy wyznaczaniu terminu korekty nadmiernego deficytu – za czynnik obciążający. Niepodjęcie skutecznych działań będzie prowadziło do podjęcia kolejnych kroków w ramach procedury nadmiernego deficytu i ewentualnego zawieszenia płatności lub zobowiązań z europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych²³. W odniesieniu do państw członkowskich strefy euro oznacza to, że Komisja skieruje do Rady wnioski w sprawie nałożenia grzywny²⁴.

Po trzecie, w momencie zamknięcia procedury nadmiernego deficytu Komisja w należyty sposób uwzględni, w stosownych przypadkach, bezpośrednie koszty reform emerytalnych wprowadzających system wielofilarowy, obejmujący obowiązkowy filar kapitałowy. Konkretnie przekłada się to na możliwość zamknięcia procedury nadmiernego deficytu nawet jeżeli deficyt przekracza 3 % PKB, pod warunkiem że przekroczenie to w całości wynika z kosztów wdrożenia reformy emerytalnej, a deficyt znacznie i trwale się zmniejszył i osiągnął poziom bliski wartości odniesienia.

Podsumowanie dotyczące reform strukturalnych w ramach części naprawczej paktu

Przy opracowywaniu wniosku dotyczącego zalecenia w sprawie wyznaczenia terminu korekty nadmiernego deficytu lub przedłużenia tego terminu Komisja uwzględni również istnienie specjalnego planu reform strukturalnych, zawierającego szczegółowe i możliwe do zweryfikowania informacje, a także wiarygodny harmonogram przyjęcia i przeprowadzenia reform. Komisja będzie ściśle monitorowała wdrażanie reform. W przypadku ich niewdrożenia Komisja podejmie odpowiednie działania.

²³ Art. 23 rozporządzenia (UE) nr 1303/2013.

²⁴ Art. 6 rozporządzenia (UE) nr 1173/2011.

4. Wyjaśnienia dotyczące warunków koniunkturalnych

4.1. Dostosowanie wysiłku fiskalnego w trakcie cyklu koniunkturalnego w ramach części zapobiegawczej paktu

Ramy prawne

Artykuł 5 rozporządzenia (WE) nr 1466/97 określa sposób, w jaki państwa członkowskie powinny dążyć do uzyskania stabilnej sytuacji budżetowej. W szczególności art. 5 stanowi: „[...] Oceniając ścieżkę dostosowawczą prowadzącą do średniookresowego celu budżetowego, Rada i Komisja badają, czy dane państwo członkowskie realizuje wymaganą do osiągnięcia tego celu roczną korektę salda w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne, po skorygowaniu o działania jednorazowe i tymczasowe, przyjmując 0,5 % PKB jako punkt odniesienia dla tej korekty. W odniesieniu do państw członkowskich o poziomie długu przekraczającym 60 % PKB lub z istotnym ryzykiem dotyczącym długookresowej zdolności do obsługi długu, Rada i Komisja badają, czy roczna korekta salda w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne, po skorygowaniu o działania jednorazowe i tymczasowe, przekracza wartość 0,5 % PKB. Rada i Komisja biorą pod uwagę, czy w okresach dobrej koniunktury podejmowany jest większy wysiłek dostosowawczy, podczas gdy wysiłek ten może być bardziej ograniczony w okresach złej koniunktury. Należy w szczególności uwzględnić nadzwyczajne dochody i nadzwyczajne ubytki w tych dochodach”.

W celu dokonania – w przypadku każdego państwa członkowskiego – oceny ścieżki dostosowawczej odpowiedniej dla osiągnięcia przez nie swojego średniookresowego celu budżetowego zgodnie z paktem należy odpowiednio uwzględnić jego sytuację gospodarczą i warunki w zakresie długoterminowej stabilności. Zasadniczo od państw członkowskich, które nie osiągnęły jeszcze swojego średniookresowego celu budżetowego, wymaga się osiągnięcia, jako punkt odniesienia, corocznej poprawy salda strukturalnego o 0,5 % PKB. Zgodnie z przepisami Komisja musi wziąć pod uwagę, czy w okresach dobrej koniunktury podejmowany jest większy wysiłek dostosowawczy, podczas gdy w okresach słabej koniunktury wysiłek ten może być bardziej ograniczony.

Komisja opracowała więc matrycę (zob. załącznik 2), która wyjaśnia i precyzuje wymogi w zakresie korekty budżetowej określone w części zapobiegawczej paktu. Matryca ta jest symetryczna i dokonuje rozróżnienia między większym wysiłkiem fiskalnym, który należy podjąć w okresie dobrej koniunktury, a mniejszym wysiłkiem fiskalnym wymaganym w okresie trudności gospodarczych. Powinno to umożliwić lepsze odzwierciedlenie warunków koniunkturalnych. Powinno to również umożliwić rozłożenie wymaganego wysiłku fiskalnego w czasie i uniknięcie niepotrzebnych przerw w konsolidacji w związku ze zmianami sytuacji gospodarczej.

Podsumowanie dotyczące dostosowania wysiłku fiskalnego w trakcie cyklu koniunkturalnego w ramach części zapobiegawczej paktu

Od teraz Komisja będzie stosować matrycę (przedstawioną w załączniku 2) w celu określenia odpowiedniej korekty budżetowej i lepszego uwzględnienia warunków koniunkturalnych poszczególnych państw członkowskich w ramach części zapobiegawczej paktu.

4.2. Uwzględnienie nieoczekiwanego spadku aktywności gospodarczej w ramach części naprawczej paktu

Ramy prawne

Pakt przewiduje sposób postępowania w przypadku wystąpienia nieoczekiwanych, niekorzystnych warunków gospodarczych na szczeblu państw członkowskich objętych częścią naprawczą paktu. Artykuł 3 rozporządzenia (WE) nr 1467/97 stanowi, że Rada – po stwierdzeniu istnienia nadmiernego deficytu – wydaje zalecenie w sprawie podjęcia skutecznych działań, określające termin skorygowania nadmiernego deficytu i roczne cele budżetowe dla danego państwa członkowskiego. Dane państwo członkowskie ma obowiązek podjęcia w tym celu skutecznych działań w terminie wyznaczonym przez Radę.

W szczególności art. 3 rozporządzenia (WE) nr 1467/97 stanowi: „*W przypadku gdy podjęto skuteczne działania zgodnie z zaleceniem wydanym na mocy art. 126 ust. 7 TFUE, lecz po przyjęciu zalecenia wystąpią nieprzewidziane niekorzystne zdarzenia gospodarcze, niosące poważne negatywne konsekwencje dla finansów publicznych, Rada, działając na zalecenie Komisji, może podjąć decyzję o wydaniu zmienionego zalecenia na mocy art. 126 ust. 7 TFUE. Zmienione zalecenie, uwzględniające istotne czynniki, o których mowa w art. 2 ust. 3 niniejszego rozporządzenia, może w szczególności przesunąć termin skorygowania nadmiernego deficytu zasadniczo o jeden rok. [...]*”.

Uznając, że należy dokonać rozróżnienia pomiędzy działaniami na rzecz konsolidacji budżetowej i wynikami tej konsolidacji, na które to wyniki często wpływ ma rozwój sytuacji pozostający poza kontrolą zainteresowanych organów, przepisy przewidują możliwość uwzględnienia nieoczekiwanego pogorszenia sytuacji gospodarczej.

Jeżeli dane państwo podjęło skuteczne działania w postaci poczynienia strukturalnych wysiłków fiskalnych zalecanych przez Radę, państwu temu można przedłużyć termin korekty nadmiernego deficytu nominalnego bez nałożenia sankcji finansowych (w przypadku państw członkowskich strefy euro) lub zawieszenia płatności/zobowiązań z europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych (w przypadku wszystkich państw członkowskich)²⁵.

Komisja opracowała systematyczne podejście do oceny czynionych przez państwa, wymaganych od nich strukturalnych wysiłków fiskalnych, które zostało niedawno zatwierdzone przez Radę²⁶. Ułatwia ono oddzielenie w jak największym stopniu zmian sytuacji budżetowej, co do których można zakładać, że pozostają pod kontrolą rządu, od tych zmian, które można przypisać nieoczekiwanemu spadkowi aktywności gospodarczej.

Podsumowanie dotyczące uwzględniania cyklu koniunkturalnego w ramach części naprawczej paktu

Komisja nadal będzie oceniać podjęcie skutecznych działań w ramach części naprawczej paktu na podstawie pomiaru strukturalnych wysiłków fiskalnych, z wyłączeniem tych zmian sytuacji budżetowej, które pozostają poza kontrolą rządów.

²⁵ Art. 23 rozporządzenia (UE) nr 1303/2013.

²⁶ Zob. konkluzje Rady ECOFIN z dnia 20 czerwca 2014 r. dostępne na stronie: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11124-2014-INIT/pl/pdf>

4.3. Znaczne pogorszenie koniunktury gospodarczej w strefie euro lub w całej Unii

Ramy prawne

Pakt przewiduje sposób postępowania w przypadku wystąpienia wyjątkowo niekorzystnych warunków gospodarczych na poziomie UE lub strefy euro, zarówno w zapobiegawczej, jak i naprawczej części paktu.

Część zapobiegawcza

Jak wyjaśniono w ramach *Ramy prawne* w sekcjach 2.1.1., 3.1. i 4.1., Rada analizuje, czy państwa członkowskie objęte częścią zapobiegawczą paktu podjęły wystarczające środki w celu osiągnięcia swojego średniookresowego celu budżetowego w danym cyklu koniunkturalnym. W tym kontekście Rada należycie uwzględnia istotne czynniki i wdrożenie reform strukturalnych. Ponadto art. 5 rozporządzenia (WE) nr 1466/97 dotyczy wystąpienia niekorzystnych, nadzwyczajnych warunków gospodarczych.

W szczególności art. 5 stanowi: „[...] W przypadku nadzwyczajnego i niezależnego od danego państwa członkowskiego zdarzenia, które wywiera istotny wpływ na saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych, lub w okresach znacznego pogorszenia koniunktury gospodarczej w strefie euro lub w całej Unii państwom członkowskim można zezwolić na czasowe odstępstwo od ścieżki dostosowawczej prowadzącej do średniookresowego celu budżetowego, o której mowa w akapicie trzecim, pod warunkiem że nie zagraża to stabilności finansów publicznych w średnim okresie. [...]”.

Część naprawcza

Jak wyjaśniono w ramach *Ramy prawne* w sekcjach 2.1. i 4.2., art. 3 rozporządzenia (WE) nr 1467/97 stanowi, że Rada – po stwierdzeniu istnienia nadmiernego deficytu – wydaje zalecenie w sprawie podjęcia skutecznych działań, określające termin skorygowania nadmiernego deficytu i roczne cele budżetowe dla danego państwa członkowskiego. Dane państwo członkowskie ma obowiązek podjęcia w tym celu skutecznych działań w terminie wyznaczonym przez Radę. Artykuł 3 przewiduje również uwzględnianie możliwości wystąpienia wyjątkowo niekorzystnych warunków gospodarczych.

W szczególności art. 3 stanowi: „[...] W przypadku znacznego pogorszenia koniunktury gospodarczej w strefie euro lub w całej Unii Rada może również, na podstawie zalecenia Komisji, podjąć decyzję o przyjęciu zmienionego zalecenia na mocy art. 126 ust. 7 TFUE, pod warunkiem że nie zagraża to stabilności finansów publicznych w średnim okresie”.

Od 2011 r. pakt przewiduje, że w przypadku znacznego pogorszenia koniunktury gospodarczej w strefie euro lub całej Unii tempo konsolidacji budżetowej może zostać dostosowane we wszystkich państwach członkowskich, pod warunkiem że nie zagraża to stabilności budżetowej w średnim okresie.

Do tej pory nie skorzystano jeszcze z tego przepisu – mimo iż *de facto* odpowiada on logice, jaką kierowano się podczas kryzysu finansowego w 2008 r., kiedy to dostosowano skalę korekty w przypadku szeregu państw członkowskich. Zastosowanie tego przepisu nie oznaczałoby wstrzymania procesu dokonywania korekty budżetowej, ale raczej przeformułowanie ścieżki dostosowawczej w odniesieniu do poszczególnych państw członkowskich, zarówno pod względem skali wysiłku dostosowawczego, jak i terminów osiągnięcia celów budżetowych, tak aby uwzględnić nadzwyczajne okoliczności w postaci znacznego pogorszenia koniunktury gospodarczej w strefie euro lub w całej Unii. Stosowanie tego przepisu powinno zostać ograniczone do wyjątkowych, wyraźnie określonych sytuacji w celu ograniczenia ryzyka wystąpienia pokusy nadużycia.

Podsumowanie dotyczące znacznego pogorszenia koniunktury gospodarczej

Komisja uważa, że postanowienia paktu dotyczące postępowania w przypadku znacznego pogorszenia koniunktury gospodarczej w strefie euro lub w całej UE powinny być stosowane, gdy jest to konieczne.

5. Wniosek

Niniejszy komunikat wyjaśniający zawiera dodatkowe wytyczne dotyczące sposobu, w jaki Komisja będzie korzystała ze swobody interpretacji, którą dysponuje w stosowaniu obowiązujących postanowień paktu stabilności i wzrostu.

Komisja będzie stosować niniejsze wytyczne ze skutkiem natychmiastowym. Komisja nawiąże kontakt z państwami członkowskimi i Radą, tak by zapewnić wszelkie niezbędne wyjaśnienia z odpowiednim wyprzedzeniem przed zbliżającymi się terminami, w szczególności przedstawienia programów stabilności lub programów konwergencji oraz krajowych programów reform, przypadającym wiosną 2015 r. Komisja przekaże również niniejszy komunikat Parlamentowi Europejskiemu.

Niniejszy komunikat wyjaśnia państwom członkowskim, jak zapewnić, aby wspólne ramy polityki budżetowej sprzyjały realizacji unijnego programu na rzecz zatrudnienia i wzrostu gospodarczego, w szczególności w odniesieniu do inwestycji i reform strukturalnych, a jednocześnie lepiej odzwierciedlały warunki koniunkturalne w poszczególnych państwach członkowskich.

Nie zastępuje on jednak obowiązujących postanowień paktu ani potrzeby oceny przez Komisję i Radę ogólnej sytuacji gospodarczo-budżetowej poszczególnych państw członkowskich, strefy euro i całej UE, zgodnie z duchem Traktatu i jego ogólnym celem, jakim jest zapewnienie dobrej kondycji finansów publicznych. Ponadto istnieją odpowiednie zabezpieczenia i warunki w celu zapewnienia optymalnego wykorzystania elastyczności przewidzianej w ramach obowiązujących reguł, gwarantując jednocześnie utrzymanie ich wiarygodności i skuteczności w zapewnianiu odpowiedzialnej polityki budżetowej.

Oprócz niniejszego komunikatu Komisja będzie również współpracować z zainteresowanymi stronami na wszystkich szczeblach w celu określenia dalszych kroków w kierunku zapewnienia ściślejszej koordynacji polityki gospodarczej oraz postępów w pogłębianiu unii gospodarczej i walutowej.

Zgodnie z ustaleniami Rady Europejskiej przewodniczący Komisji, w ścisłej współpracy z przewodniczącym szczytu państw strefy euro, przewodniczącym Eurogrupy oraz prezesem Europejskiego Banku Centralnego, przedstawi sprawozdanie dotyczące tych kwestii na posiedzeniu Rady Europejskiej w czerwcu 2015 r. W swoim programie prac na rok 2015²⁷ Komisja zobowiązała się również do opracowania wniosków w sprawie dalszych kroków w kierunku wspólnie wykonywanej suwerenności w zakresie zarządzania gospodarczego.

²⁷

COM(2014) 910 z 16 grudnia 2014 r.

ZAŁĄCZNIK 1 - STATYSTYCZNE UJĘCIE WKŁADÓW W ODNIESIENIU DO EUROPEJSKIEGO FUNDUSZU NA RZECZ INWESTYCJI STRATEGICZNYCH

Poniżej znajdują się przykłady ilustrujące, w jaki sposób różne rodzaje wkładów mogą być ujmowane statystycznie przez Eurostat. Ujęcie statystyczne stanowi odrębny krok i pozostaje bez wpływu na ocenę takich wkładów przez Komisję na podstawie odpowiednich postanowień paktu stabilności i wzrostu.

Przykład 1. Wkłady pieniężne państw członkowskich na poziomie funduszu

Do czasu wprowadzenia szczegółowych rozwiązań prawnych i ustaleń dotyczących zarządzania funduszem nie można z całą pewnością stwierdzić, czy wkłady pieniężne państw członkowskich na rzecz EFIS będą miały wpływ na dane statystyczne dotyczące poziomu ich deficytu. Jeśli państwo członkowskie nie posiada środków na wniesienie takich wkładów i zaciągnie w tym celu pożyczkę, doprowadzi to zwiększenia długu sektora instytucji rządowych i samorządowych.

Przykład 2. Udzielanie gwarancji przez państwa członkowskie na poziomie funduszu

W przypadku gdy państwo członkowskie udziela gwarancji na rzecz EFIS, nie powinna ona mieć natychmiastowego wpływu na deficyt lub dług do momentu uruchomienia takiej gwarancji; w razie jej uruchomienia wpływ ten ogranicza się do kwoty wypłaconej z tytułu gwarancji.

Przykład 3. Współfinansowanie indywidualnych projektów przez państwa członkowskie

Bezpośrednie wkłady państw członkowskich na rzecz projektów, w tym platform inwestycyjnych, mogą przybierać różne formy, jak np. udziały kapitałowe, pożyczki, gwarancje itp. Ujęcie statystyczne będzie zależało od rodzaju instrumentu:

- W przypadku gwarancji podstawą ujęcia statystycznego będą te same zasady co w przykładzie 2.
- W przypadku udziału kapitałowego ujęcie statystyczne będzie zależeć od tego, czy można się spodziewać rynkowej stopy zwrotu (podobnej do tej, jaką uzyskalby inwestor prywatny). W takim przypadku wniesienie wkładu nie będzie miało wpływu na poziom deficytu. Wkład taki może mieć jednak wpływ na poziom długu, jeżeli zostanie sfinansowany z pożyczki zaciągniętej przez sektor instytucji rządowych i samorządowych.
- W przypadku pożyczek wniesienie wkładu pozostanie bez wpływu na deficyt, o ile nie pojawią się dowody na to, że pożyczka nie zostanie spłacona. Wkład taki może mieć jednak wpływ na poziom długu, jeżeli zostanie sfinansowany z pożyczki zaciągniętej przez sektor instytucji rządowych i samorządowych.
- W przypadku dotacji wniesienie wkładu będzie miało bezpośredni wpływ na deficyt i pośredni wpływ na dług, jeżeli zostanie ona sfinansowana z pożyczki zaciągniętej przez sektor instytucji rządowych i samorządowych.
- Jeżeli państwo członkowskie korzysta ze środków europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych, część współfinansowana ze środków krajowych będzie miała wpływ na poziom deficytu. Wkład taki może mieć wpływ na poziom długu, jeżeli zostanie sfinansowany z pożyczki zaciągniętej przez sektor instytucji rządowych i samorządowych. Część współfinansowana przez Unię Europejską zostanie ujęta jako transakcja finansowa, a zatem pozostanie bez wpływu na rachunki sektora instytucji rządowych i samorządowych.

Przykład 4. Wkłady za pośrednictwem krajowych banków prorozwojowych

Państwo członkowskie może rozważyć wniesienie wkładu za pośrednictwem krajowego banku prorozwojowego, zarówno na poziomie EFIS, jak i na poziomie indywidualnych projektów, w tym platform inwestycyjnych. Ujęcie statystyczne będzie zależeć przede wszystkim od tego, czy krajowe banki prorozwojowe są zaliczane do sektora instytucji rządowych i samorządowych. Jeżeli takie banki są zaliczane do sektora instytucji rządowych i samorządowych, skutki wkładu będą takie, jak gdyby

same instytucje rządowe i samorządowe dokonały inwestycji. Natomiast jeżeli banki nie są zaliczane do sektora instytucji rządowych i samorządowych, statystyczne ujęcie wkładów będzie zależało od tego, czy krajowe banki prorozwojowe będą dokonywały inwestycji lub wniosły wkład na rzecz projektu w imieniu sektora instytucji rządowych i samorządowych. W przypadku stwierdzenia, że ma to miejsce, operacja ta zostanie uwzględniona w rachunkach sektora instytucji rządowych i samorządowych, co oznacza, że środki wydatkowane w imieniu sektora instytucji rządowych i samorządowych będą traktowane jak wydatki tego sektora, a zobowiązania zaciągnięte w celu uzyskania tych środków będą traktowane jako dług tego sektora.

**ZAŁĄCZNIK 2 – MATRYCA SŁUŻĄCA DO USTALANIA ROCZNEJ KOREKTY BUDŻETOWEJ
PROWADZĄCEJ DO ŚREDNIOOKRESOWEGO CELU BUDŻETOWEGO
W RAMACH CZĘŚCI ZAPOBIEGAWCZEJ PAKTU**

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

* wszystkie dane liczbowe to punkty procentowe PKB

Definicje:

- Korekta budżetowa: poprawa salda budżetowego sektora instytucji rządowych i samorządowych mierzona w kategoriach strukturalnych (tj. w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne z wyłączeniem działań jednorazowych).
- Wartość potencjalna wzrostu gospodarczego: szacowane tempo wzrostu gospodarczego odnotowywane, jeżeli gospodarka osiąga swój produkt potencjalny.
- Luka produktowa: różnica pomiędzy rzeczywistą produkcją a produktem potencjalnym (wyrażona w punktach procentowych w porównaniu z produktem potencjalnym).
- Produkt potencjalny: zbiorczy wskaźnik zdolności gospodarki do generowania stałego, nieinflacyjnego produktu.

Objaśnienia:

Matryca ta zapewnia, by państwa członkowskie mogły dostosowywać tempo swojej korekty budżetowej w trakcie cyklu koniunkturalnego, przy jednoczesnym uwzględnieniu ich potrzeb w zakresie konsolidacji budżetowej.

Im większa jest ich dodatnia (ujemna) luka produktowa, tym większy (mniejszy) jest wymagany wysiłek dostosowawczy. Dzięki rozróżnianiu, czy realny PKB przewyższa potencjalną stopę wzrostu danego państwa, czy też jest poniżej niej, matryca ta uwzględnia kierunek, w jakim zmierza dana gospodarka, tzn. czy sytuacja gospodarcza ulega poprawie czy też pogorszeniu.

Większy wysiłek wymagany jest również w przypadku państw członkowskich o niekorzystnej ogólnej sytuacji budżetowej, tj. w przypadku zagrożenia stabilności finansów publicznych lub w przypadku gdy relacja długu do PKB przekracza określoną w Traktacie wartość odniesienia wynoszącą 60 % PKB.

Wszystkie państwa członkowskie powinny gromadzić oszczędności w okresach dobrej koniunktury, tak aby zapewnić wystarczającą swobodę działania tzw. automatycznych stabilizatorów (np. wyższych wydatków socjalnych i niższych dochodów podatkowych) w okresach pogorszenia koniunktury gospodarczej. W okresie dobrej koniunktury dzięki intensyfikacji aktywności gospodarczej dochody państwa rosną, a wydatki związane z bezrobociem spadają. W związku z tym matryca przewiduje większą korektę budżetową w przypadku państw członkowskich, w których odnotowuje się okres dobrej koniunktury, tzn. wówczas, gdy – według szacunków – ich luka produktowa wynosi $\geq 1,5\%$. Jest to szczególnie ważne w przypadku państw członkowskich, w których występuje zagrożenie stabilności finansów publicznych lub których relacja długu do PKB przekracza 60 %; takie państwa członkowskie zostałyby zatem zobowiązane do zapewnienia strukturalnej korekty budżetowej na poziomie $\geq 0,75\%$ PKB lub $\geq 1\%$ PKB, w zależności od tego, czy dobra koniunktura będzie ulegała dalszej poprawie, czy też nie.

W okresie normalnej koniunktury, tj. w okresie, w którym luka produktowa mieści się w przedziale od $-1,5\%$ do $+1,5\%$, wszystkie państwa członkowskie, których relacja długu do PKB wynosi poniżej 60 %, byłyby zobowiązane do podjęcia wysiłku na poziomie 0,5 % PKB, podczas gdy państwa członkowskie, których poziom długu przekracza 60 % PKB, musiałyby dokonać korekty o skali przekraczającej 0,5 % PKB.

W okresie słabej koniunktury, tj. w okresie, w którym luka produktowa mieści się w przedziale od -3% do $-1,5\%$, skala wymaganej korekty byłaby mniejsza. Wszystkie państwa członkowskie UE, których relacja długu do PKB wynosi poniżej 60 %, byłyby zobowiązane do podjęcia wysiłku budżetowego na poziomie 0,25 % PKB w przypadku, gdy ich tempo wzrostu gospodarczego przekracza wartość potencjalną, natomiast w przypadku tempa wzrostu poniżej wartości potencjalnej skala ich korekty budżetowej mogłaby tymczasowo wynieść 0 %.

W okresie bardzo słabej koniunktury, tj. w okresie, w którym luka produktowa mieści się w przedziale od -4% do -3% , skala korekty we wszystkich państwach członkowskich, których relacja długu do PKB wynosi poniżej 60 %, mogłaby tymczasowo wynieść 0 %, co oznacza, że wysiłek fiskalny nie byłby wymagany, podczas gdy państwa członkowskie, których poziom długu przekracza 60 % PKB, musiałyby dokonać rocznej korekty na poziomie 0,25 % PKB.

W okresie wyjątkowo słabej koniunktury, tj. w okresie, w którym luka produktowa przekraczałaby -4% , lub w którym odnotowywany byłby spadek realnego PKB, wszystkie państwa członkowskie, niezależnie od poziomu ich długu, zostałyby tymczasowo zwolnione z obowiązku podjęcia wysiłku fiskalnego.

Wskazane powyżej progi luki produktowej, tj. -3% i -4% , potwierdzają dane historyczne: od lat 80. XX wieku luki produktowe państw członkowskich UE przekraczały -4% tylko w jednym roku na 20 lat, a -3% osiągały w jednym roku na 10 lat, co oznacza, że te dwie wartości są miarodajnym wskaźnikiem okresów bardzo słabej i wyjątkowo słabej koniunktury.