

Sprawozdanie specjalne

## Aby skutecznie wdrożyć procedurę nadmiernego deficytu, konieczne są dalsze usprawnienia



EUROPEJSKI  
TRYBUNAŁ  
OBRACHUNKOWY

EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY  
12 rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUKSEMBURG

Tel. +352 4398-1

Formularz kontaktowy: [eca.europa.eu/pl/Pages/ContactForm.aspx](http://eca.europa.eu/pl/Pages/ContactForm.aspx)

Strona internetowa: [eca.europa.eu](http://eca.europa.eu)

Twitter: @EJAuditorsECA

Więcej informacji o Unii Europejskiej można znaleźć w portalu Europa (<http://europa.eu>).

Luksemburg: Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2016

Print	ISBN 978-92-872-4803-9	ISSN 1831-0923	doi:10.2865/809432	QJ-AB-16-011-PL-C
PDF	ISBN 978-92-872-4828-2	ISSN 1977-5768	doi:10.2865/635707	QJ-AB-16-011-PL-N
EPUB	ISBN 978-92-872-4856-5	ISSN 1977-5768	doi:10.2865/10182	QJ-AB-16-011-PL-E

© Unia Europejska, 2016

Powielanie materiałów dozwolone pod warunkiem podania źródła.

**Sprawozdanie specjalne**

**Aby skutecznie wdrożyć  
procedurę nadmiernego  
deficytu, konieczne są  
dalsze usprawnienia**

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

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

Niniejsza kontrola wykonania zadań została przeprowadzona przez Izbę kontroli IV, której przewodniczy członek Trybunału Milan Martin Cvikl i która zajmuje się takimi obszarami, jak dochody, badania naukowe i polityki wewnętrzne, zarządzanie finansami i gospodarką oraz instytucje i organy Unii Europejskiej. Kontrolą kierował Milan Martin Cvikl, członek Trybunału, a w działania kontrolne zaangażowani byli: Kathrine Henderson, szef gabinetu; Andreja Rován, attaché; Zacharias Kolias, dyrektor; Albano Martins Dias da Silva, koordynator zadania, a także kontrolerzy: Giuseppe Diana, Marko Mrkalj, Maria Isabel Quintela, Marion Schiefele, Duarte Semedo Leite i Stefano Sturaro. Wsparcie językowe zapewnili Thomas Everett i Marek Riha.



*Od lewej: G. Diana, M. Schiefele, A. Rován, A. Martins Dias da Silva, Z. Kolias, M. M. Cvikl, S. Sturaro, M. I. Quintela, K. Henderson, T. Everett.*

## Punkt

### Wykaz skrótów

### Glosariusz

### Streszczenie

### 1–25 Wprowadzenie

1–4 Podstawowe informacje na temat polityki zarządzania gospodarką i budżetem w UE

5–25 Procedura nadmiernego deficytu: utrzymanie stabilności finansów publicznych

7–17 Proces PND: zapewnianie jakości danych, ocena sytuacji, inicjowanie procedury nadmiernego deficytu (PND)

18–24 Działania naprawcze: sprawozdania składane przez państwa członkowskie, monitorowanie i nadzór sprawowane przez Komisję

25 Wynik PND

### 26–31 Zakres i cele kontroli oraz podejście kontrolne

26–29 Zakres i cele kontroli

30–31 Podejście kontrolne

### 32–127 Uwagi

32–84 Proces PND: usprawnienia konieczne w celu wzmocnienia podstawy PND oraz zapewnienia bardziej obiektywnych ocen

32–62 Ramy podejmowania decyzji są odpowiednie, lecz konieczna jest większa przejrzystość

63–84 Brak przejrzystości w ocenach jakości danych i analizach ekonomicznych; analizy są przeprowadzane zgodnie z zasadami, ale koncentrują się bardziej na deficycie budżetowym niż na długu publicznym

- 85–112 **Działania naprawcze i monitorujące w ramach PND: sprawozdawczość państw członkowskich, monitorowanie i nadzór sprawowane przez Komisję**
- 85–87 Sprawozdawczość państw członkowskich na temat działań naprawczych mogłaby zostać udoskonalona
- 88–112 Monitorowanie i nadzór sprawowane przez Komisję podlegają coraz bardziej skomplikowanym zasadom, są nieprzejrzyste i zapewniają ograniczoną ocenę skutków reform strukturalnych
- 113–127 **Wynik PND**
- 113–127 W wyniku reform podjętych w następstwie PND ustanowiono narzędzia służące do zwiększenia dyscypliny budżetowej, jednak sama procedura okazała się nie w pełni skuteczna jako mechanizm naprawczy
- 128–149 **Wnioski i zalecenia**
- 130–139 **Eurostat**
- 130–131 Analiza danych
- 132 Ocena systemów kontroli
- 133–135 Wizyty konsultacyjne i bezpośrednia weryfikacja
- 136 Punkty wspomagające działania
- 137 Wytyczne
- 138–139 Wynik
- 140–149 **DG do Spraw Gospodarczych i Finansowych**
- 140–141 Przejrzystość
- 142–143 Kryterium długu
- 144–145 Reformy strukturalne
- 146–147 Sprawozdawczość
- 148–149 Sankcje

- Załącznik I — Prawodawstwo dotyczące procedury nadmiernego deficytu**
- Załącznik II — Przykłady brakujących informacji w dokumentach przekazanych przez sześć państw członkowskich objętych kontrolą**
- Załącznik III — Przykłady uchybień dotyczących klasyfikacji w dokumentach przekazanych przez sześć państw członkowskich objętych kontrolą**
- Załącznik IV — Przykłady punktów wspomagających działania o potencjalnym wpływie na dane dotyczące deficytu i długu**
- Załącznik V — Roczna nominalna stopa wzrostu PKB**
- Załącznik VI — Przestrzeganie celów nominalnych i strukturalnych ustanowionych w zaleceniach dotyczących PND oraz przedłużenia terminu wdrożenia tej procedury**
- Załącznik VII — Różnice między zaleceniami Komisji i Rady**
- Załącznik VIII — Wdrażanie planowanych reform strukturalnych**

## **Odpowiedzi Komisji**

**AMECO:** Baza danych makroekonomicznych Komisji Europejskiej

**DG do Spraw Gospodarczych i Finansowych:** Dyrekcja Generalna do Spraw Gospodarczych i Finansowych

**DG ds. Migracji i Spraw Wewnętrznych:** Dyrekcja Generalna ds. Migracji i Spraw Wewnętrznych

**EBC:** Europejski Bank Centralny

**ECOFIN:** Rada do Spraw Gospodarczych i Finansowych

**EPG:** Europejska prognoza gospodarcza

**ESA:** Europejski System Rachunków

**Eurostat:** Urząd Statystyczny Unii Europejskiej

**KEF:** Komitet Ekonomiczno-Finansowy

**MTO:** Średniookresowy cel budżetowy

**PKB:** Produkt krajowy brutto

**PND:** Procedura nadmiernego deficytu

**SGP:** Pakt stabilności i wzrostu

**TFUE:** Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej

**UGW:** Unia gospodarcza i walutowa

**Cykliczny komponent salda budżetowego:** Część zmiany salda budżetowego, która następuje automatycznie na podstawie cyklicznych komponentów gospodarki w związku z reakcją wydatków i dochodów publicznych na zmiany w luce produktowej. Zob. *saldo strukturalne (budżetowe)*.

**Dane pierwotne/wyjściowe dane źródłowe:** Dane zebrane przez krajowy urząd statystyczny (np. z rejestrów administracyjnych, ankiet, spisów) do celów zestawienia danych zagregowanych (takich jak transakcje PND). Przykładem danych pierwotnych są rachunki publiczne organów administracji rządowej, agencji itp.

**Dane rzeczywiste:** Dane historyczne (a nie dane pochodzące z planów bądź prognoz).

**Deficyt budżetowy:** Poziom zadłużenia netto zdefiniowany w ESA 95/ESA 2010, z pewnymi dostosowaniami.

**Dług publiczny:** Zob. *dług sektora instytucji rządowych i samorządowych*.

**Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych:** Całkowita suma zadłużenia brutto w wartości nominalnej, występująca na koniec roku i skonsolidowana dla wszystkich sektorów instytucji rządowych i samorządowych, zgodnie z definicją zawartą w ESA 95. Obejmuje gotówkę i depozyty, papiery wartościowe inne niż akcje, poza instrumentami pochodnymi, oraz pożyczki (tzw. dług Maastricht).

**Działania jednorazowe i tymczasowe:** Transakcje rządowe o przejściowym wpływie na budżet, który nie prowadzi do długotrwałej zmiany sytuacji budżetowej. Zob. także *saldo strukturalne (budżetowe)*.

**Efekt kuli śnieżnej:** Samonapędzający się mechanizm akumulacji lub zmniejszania się długu publicznego wynikający z dodatniej lub ujemnej różnicy między oprocentowaniem długu publicznego a stopą wzrostu gospodarki krajowej.

**ESA (ESA 95 i ESA 2010):** Europejski system rachunków narodowych i regionalnych to ramy rachunkowości UE dostosowane do standardów międzynarodowych, umożliwiające systematyczny i szczegółowy opis gospodarek państw członkowskich i regionów UE. Dla prawie całego okresu, w którym prowadzona była kontrola, mającym zastosowanie systemem był system ESA 95, który został uaktualniony we wrześniu 2014 r. do ESA 2010, tak aby odzwierciedlić zmiany w dziedzinie pomiaru nowoczesnych gospodarek oraz uwzględnić postępy w badaniach metodycznych i potrzeby użytkowników.

Podczas gdy system ESA jest ogólnie spójny z definicjami, regułami rachunkowości i klasyfikacjami stosowanymi w porównywalnym systemie ONZ, posiada także pewne cechy specjalne, które bardziej odpowiadają praktykom stosowanym w UE.

**Europejski semestr:** Coroczny cykl koordynacji polityki gospodarczej, który ma miejsce w okresie pierwszego półrocza. W jego ramach Komisja Europejska przeprowadza szczegółową analizę programów państw członkowskich dotyczących polityki gospodarczej i strukturalnej, a Rada Europejska i Rada Unii Europejskiej zapewniają odnośne doradztwo, zanim państwa członkowskie opracują ostateczne wersje swoich budżetów.

**Inspekcja metodologiczna:** Wizyta monitorująca i weryfikacyjna przeprowadzana w wyjątkowych przypadkach przez Eurostat w państwie członkowskim, w którym jednoznacznie stwierdzono istotne zagrożenia lub problemy związane z jakością danych.

**Jakość danych:** Jakość danych oznacza zgodność z regułami rachunkowości, kompletność, wiarygodność, terminowe dostarczanie oraz spójność (art. 8 ust. 1 rozporządzenia Rady (WE) nr 479/2009).

**Kapitał obrotowy:** Dochody minus wydatki w ramach rachunków publicznych.

**Kodeks postępowania:** Dokument programowy zawierający wytyczne dotyczące wdrażania paktu stabilności i wzrostu oraz formy i treści programów stabilności i konwergencji.

**Komitet Ekonomiczno-Finansowy (KEF):** Komitet Ekonomiczno-Finansowy (dawniej Komitet Walutowy) jest komitetem Rady Unii Europejskiej utworzonym na mocy art. 134 TFUE. Jego głównym zadaniem jest opracowywanie i omawianie decyzji Rady ECOFIN dotyczących spraw gospodarczych i finansowych.

**Konsolidacja budżetowa:** Poprawa salda budżetowego poprzez działania dyskrecjonalne w ramach polityki budżetowej, wyrażona w postaci stopnia poprawy lub okresu, w którym ta poprawa się utrzymuje.

**Luka produktowa:** Różnica między produkcją rzeczywistą a szacowaną produkcją potencjalną w danym punkcie w czasie. Zob. także *cykliczny komponent salda budżetowego*.

**Pakt stabilności i wzrostu:** Pakt stabilności i wzrostu, zatwierdzony w 1997 r. i zreformowany w 2005 i 2011 r., precyzuje zapisy traktatu z Maastricht dotyczące nadzoru nad polityką budżetową państw członkowskich oraz monitorowania deficytu budżetowego podczas trzeciego etapu unii gospodarczej i walutowej. Na pakt ten składają się dwa rozporządzenia Rady ustanawiające prawnie wiążące przepisy dla instytucji europejskich i państw członkowskich oraz dwie rezolucje Rady Europejskiej przyjęte w Amsterdamie (czerwiec 1997 r.).

**Potencjalny PKB:** Poziom realnego PKB w danym roku zgodny ze stabilną stopą inflacji. Jeśli produkcja rzeczywista przekroczy poziom potencjalny, odczuwalne będą ograniczenia produkcji i zacznie narastać presja inflacyjna. Jeśli produkcja spadnie poniżej poziomu potencjalnego, zasoby nie będą wykorzystywane, a presja inflacyjna osłabnie. Zob. także *luka produktowa*.

**Programy konwergencji:** Średnioterminowe strategie budżetowe i monetarne przedstawiane przez państwa członkowskie, które jeszcze nie przyjęły euro. Są one aktualizowane co roku zgodnie z zapisami paktu stabilności i wzrostu. Zob. także *programy stabilności*.

**Programy stabilności:** Średnioterminowe strategie budżetowe przedstawiane przez państwa członkowskie, które przyjęły euro. Są one aktualizowane co roku zgodnie z zapisami paktu stabilności i wzrostu. Zob. także *programy konwergencji*.

### **Przedsiębiorstwa finansowe/niefinansowe**

#### **Sektor przedsiębiorstw finansowych (ESA 95, pkt 2.32)**

Obejmuje wszystkie przedsiębiorstwa lub quasi-przedsiębiorstwa zaangażowane głównie w pośrednictwo finansowe (instytucje pośrednictwa finansowego) lub pomocniczą działalność finansową (pomocnicze instytucje finansowe).

#### **Sektor przedsiębiorstw niefinansowych (ESA 95, pkt 2.21)**

Obejmuje jednostki instytucjonalne, których transakcje podziału i transakcje finansowe są niezależne od transakcji ich właścicieli oraz będące producentami rynkowymi, których podstawową działalnością jest produkcja wyrobów i świadczenie usług niefinansowych.

**Rachunki publiczne:** Rządowe sprawozdania finansowe (z organów administracji, agencji i przedsiębiorstw publicznych zaklasyfikowanych jako należące do sektora instytucji rządowych i samorządowych). Rejestrowane są w nich dochody i wydatki państwowe. Stanowią one główne źródło na potrzeby zestawiania danych dotyczących PND.

**Saldo budżetowe:** Saldo całkowitych wydatków i dochodów publicznych w danym roku, przy czym saldo dodatnie oznacza nadwyżkę, a saldo ujemne deficyt. Do celów monitorowania sytuacji budżetowej państw członkowskich Unia Europejska wykorzystuje dane zagregowane sektora instytucji rządowych i samorządowych. Zob. także *saldo strukturalne (budżetowe)*, *saldo pierwotne (budżetowe)*.

**Saldo pierwotne (budżetowe):** Saldo budżetowe pomniejszone o płatności z tytułu odsetek od długu sektora instytucji rządowych i samorządowych.

**Saldo strukturalne (budżetowe):** Rzeczywiste saldo budżetowe po skorygowaniu o komponent cykliczny oraz działania jednorazowe i inne działania tymczasowe. Saldo strukturalne zapewnia miarę tego, jak kształtuje się saldo budżetowe.

**Sektor instytucji rządowych i samorządowych:** W ESA 95 sektor instytucji rządowych i samorządowych jest zdefiniowany jako obejmujący „wszystkie jednostki instytucjonalne będące pozostałymi producentami nierynkowymi, których produkcja przeznaczona jest na spożycie indywidualne i ogólnospołeczne oraz które są finansowane głównie z obowiązkowych płatności dokonywanych przez jednostki należące do pozostałych sektorów lub wszystkie jednostki instytucjonalne, których podstawową działalnością jest redystrybucja dochodu i majątku narodowego”.

Obejmuje on cztery podsektory:

- o instytucje rządowe na poziomie centralnym – wszystkie ministerstwa i inne instytucje centralne, których kompetencje obejmują całe terytorium ekonomiczne kraju, z wyjątkiem zarządzania funduszami zabezpieczenia społecznego;
- o instytucje rządowe – jednostki instytucjonalne spełniające pewne funkcje rządu na poziomie poniżej poziomu centralnego a powyżej jednostek instytucjonalnych istniejących na poziomie lokalnym, z wyjątkiem zarządzania funduszami zabezpieczenia społecznego;
- o instytucje samorządowe – wszystkie rodzaje organów administracji publicznej, których kompetencje obejmują tylko lokalne części obszaru gospodarczego, z wyjątkiem lokalnych oddziałów funduszy zabezpieczenia społecznego;
- o fundusze zabezpieczenia społecznego – centralne, regionalne i lokalne jednostki instytucjonalne, których podstawową działalnością jest zabezpieczenie świadczeń społecznych.

**Statystyka finansów sektora instytucji rządowych i samorządowych:** Dane na temat działalności gospodarczej sektora instytucji rządowych i samorządowych, w tym dochodów i wydatków rządowych, deficytu, transakcji na aktywach i zobowiązaniach, innych przepływów ekonomicznych oraz bilansów. Europejskie statystyki finansów sektora instytucji rządowych i samorządowych są sporządzane zgodnie z ESA, na podstawie dodatkowych interpretacji i wskazówek ze strony Eurostatu.

**Średniookresowy cel budżetowy:** Zgodnie ze zreformowanym paktem stabilności i wzrostu programy stabilności i konwergencji określają cel średniookresowy dla sytuacji budżetowej. Cel ten wyznacza się osobno dla poszczególnych państw w celu uwzględnienia odmienności ich sytuacji oraz perspektyw gospodarczych i budżetowych, a także zagrożeń budżetowych dla stabilności finansów publicznych, i definiuje się w kategoriach strukturalnych. Zob. także *saldo strukturalne (budżetowe)*.

**Wartość rezydualna zmiany długu:** Wartość rezydualna zmiany długu (znana także jako dostosowanie długu do deficytu) zapewnia spójność między zadłużeniem netto (przepływem) a zmianami wysokości długu brutto. Obejmuje akumulację składników aktywów finansowych, zmiany w wartości długu denominowanego w walucie obcej oraz pozostałe korekty statystyczne

**Wizyta konsultacyjna:** Wizyta przeprowadzana przez Eurostat w państwie członkowskim w celu dokonania przeglądu przekazanych danych rzeczywistych oraz wszystkich istotnych aspektów danych dotyczących PND. Wizyty w państwach członkowskich odbywają się co najmniej raz na dwa lata. DG do Spraw Gospodarczych i Finansowych oraz EBC pełnią rolę obserwatorów.

W latach 2011–2013 Eurostat przeprowadzał zarówno standardowe wizyty konsultacyjne, jak i wizyty konsultacyjne dotyczące wyjściowych źródeł danych. Celem tych drugich jest ocena zarządzania przepływami danych źródłowych dotyczących finansów publicznych/danych systemowych oraz ich kontroli. Obecnie takie weryfikacje mają miejsce w ramach standardowych wizyt konsultacyjnych.

**Wykaz źródeł danych i metod na potrzeby PND:** Opis procedur (metod) i podstawowych statystyk (źródeł danych) wykorzystywanych przez państwa członkowskie w celu przygotowania danych szacunkowych na potrzeby zgłoszeń PND. Zawiera on skorelowane tabele pokazujące związek między pozycjami w rachunkowości publicznej a pozycjami ESA, a także wykaz instytucji rządowych i samorządowych według podsektorów i branż.

**Wysiłek fiskalny obliczany zgodnie z podejściem oddolnym:** Kwantyfikacja wpływu budżetowego środków naprawczych, wyrażona jako skumulowany wpływ poszczególnych środków. Zob. *wysiłek fiskalny obliczany zgodnie z podejściem odgórnym*.

**Wysiłek fiskalny obliczany zgodnie z podejściem odgórnym:** Kwantyfikacja wpływu budżetowego polityki rządowej poprzez analizę ogólnej zmiany salda strukturalnego. Może różnić się od kwantyfikacji wysiłku fiskalnego zgodnie z podejściem oddolnym ze względu na jego niepełny zakres, skutki gospodarcze drugiego rządu lub brak spójności w założeniu „braku zmiany polityki”.

### Zgłoszenia PND i dodatkowe kwestionariusze

#### Zgłoszenia PND

Dwa razy do roku państwa członkowskie przesyłają dane dotyczące deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych. Dokonują tego w formie zgłoszeń obejmujących cztery grupy tabel, które zawierają informacje odnoszące się do wszystkich szczebli rządowych, dotyczące deficytu/nadwyżki budżetowej i poziomów zadłużenia, korekt kapitału obrotowego w ramach rachunków publicznych w celu uzyskania deficytu/nadwyżki, czynników przyczyniających się do danego poziomu długu oraz inne obowiązkowe dane.

#### Dodatkowe kwestionariusze

Zestaw tabel zawierających standardowe informacje dotyczące rewizji, korekt, transakcji finansowych i stosowania decyzji Eurostatu.

## I

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej ustanawia podstawową zasadę polityki budżetowej, zgodnie z którą państwa członkowskie powinny unikać nadmiernego deficytu budżetowego. W przypadku przekroczenia wartości referencyjnej dla deficytu i długu może zostać uruchomiony mechanizm naprawczy wobec danego państwa członkowskiego. Mechanizm ten, czyli procedura nadmiernego deficytu, stanowi kluczowy element ram zarządzania gospodarczego UE.

## II

Rola Komisji we wdrażaniu procedury nadmiernego deficytu polega na sprawdzaniu jakości danych przekazywanych przez każde państwo członkowskie, ocenie, czy przekroczone zostały referencyjne wartości progowe bądź czy istnieje ryzyko takiego przekroczenia, a także – w oparciu o wynik tej oceny – na formułowaniu opinii i zaleceń pod adresem Rady w sprawie podjęcia odpowiednich działań. Rada, działając zgodnie z postanowieniami Traktatu, podejmuje następnie decyzję, czy przyjąć zalecenia Komisji.

## III

Do państw członkowskich objętych procedurą nadmiernego deficytu kierowane są zalecenia wskazujące, jak naprawić sytuację, określające termin, przed upływem którego należy tego dokonać, oraz wytyczające ścieżkę reform i roczny wysiłek fiskalny, jaki należy podjąć. Komisja monitoruje wdrażanie środków naprawczych przez państwa członkowskie i przedstawia swoje spostrzeżenia Radzie, która – na podstawie propozycji Komisji – w stosownych przypadkach podejmuje dalsze działania (uchylenie procedury, przedłużenie terminu, ustanowienie nowych celów lub nałożenie sankcji).

## IV

Trybunał przeanalizował wdrażanie przez Komisję procedury nadmiernego deficytu w latach 2008–2015, koncentrując się na sześciu państwach członkowskich. Wziął przy tym pod uwagę przeprowadzoną przez Komisję ocenę jakości danych państw członkowskich dotyczących PND, jakość prognozowanych danych i modeli Komisji oraz zgodność ocen Komisji z decyzjami Rady w sprawie wszczęcia procedury. Ponadto Trybunał przeanalizował, w jaki sposób Komisja monitorowała działania naprawcze podejmowane przez państwa członkowskie w ramach procedury nadmiernego deficytu.

## V

Trybunał stwierdził, że mimo iż istnieją szczegółowe procedury i wytyczne dotyczące większości aspektów gromadzenia i analizy danych przez Komisję oraz dokonywanej przez nią oceny zgodności z zasadami dyscypliny budżetowej, występują problemy z realizacją tych zadań. Jest to spowodowane tym, że Komisja nie wykorzystywała w pełni swoich uprawnień, by egzekwować przekazywanie kompleksowych danych oraz przestrzeganie zaleceń dotyczących działań naprawczych, jak również tym, że nie zawsze przekazywała informacje zwrotne na temat sprawozdań państw członkowskich, nie dysponowała wystarczającymi zasobami, by analizować kluczowe dane i prowadzić odnośną sprawozdawczość, oraz nieprawidłowo prowadziła dokumentację.

## VI

Dodatkowym problemem jest brak przejrzystości, gdyż mimo poprawy w ostatnich latach nadal zbyt wiele informacji na temat założeń i parametrów dotyczących danych oraz interpretacji kluczowych pojęć przez Komisję nie jest ogólnie dostępnych. Ponadto, nawet w przypadku gdy Komisja ustanowiła jasne zasady wewnętrzne, może ona zdecydować o niezastosowaniu określonej procedury, co podważa ogólną wiarygodność jej ocen.

## VII

W obszarze monitorowania reform strukturalnych, który to aspekt działań naprawczych Komisja uznała niedawno za kluczowy do wyjścia z sytuacji nadmiernego deficytu, występują przesłanki świadczące o tym, że Komisja nie podejmuje wystarczających działań, skupiając się raczej na aspektach ustawodawczych niż na faktycznym wdrażaniu reform. Procedura nadmiernego deficytu w dalszym ciągu przypisuje zbyt duże znaczenie kryterium deficytu, a nie długu.

## VIII

Podsumowując, Trybunał stwierdza, że Komisja podejmowała bardzo pozytywne wysiłki na przestrzeni lat zmierzające do dostosowania i usprawnienia procedury nadmiernego deficytu w odpowiedzi na zmieniającą się sytuację w UE. Podstawa prawna jest solidna i towarzyszą jej jasne zasady wewnętrzne i wytyczne. Brakuje jednak konsekwencji i przejrzystości w stosowaniu tych zasad. Komisja nie rejestruje w odpowiedni sposób swoich podstawowych założeń ani nie dzieli się wynikami swoich kontroli w celu zapewnienia większych korzyści wszystkim państwom członkowskim. W niedawnych oświadczeniach Komisja potwierdziła te niedociągnięcia i poinformowała, że jest gotowa do wprowadzenia koniecznych ulepszeń.

## IX

Ogólne wnioski Trybunału zostały wyjaśnione szczegółowo na końcu sprawozdania. Sformułowano także szereg konkretnych zaleceń pod adresem Komisji, które są podsumowane poniżej.

### Zalecenia Trybunału

- a) W obszarze gromadzenia i analizy danych, który leży w gestii Eurostatu, Komisja powinna:
  - (i) udoskonalić swoje procedury oceny jakości i lepiej dokumentować pracę;
  - (ii) ocenić systemy kontroli stosowane przez państwa członkowskie;
  - (iii) podjąć działania w celu zwiększenia skuteczności swoich kontroli na miejscu;
  - (iv) w pełni korzystać z przysługujących jej uprawnień w celu dopilnowania, by państwa członkowskie wdrażały następcze punkty wspomagające działania;
  - (v) maksymalnie zwiększyć przejrzystość, podając do publicznej wiadomości wszystkie rady i wytyczne przekazywane państwom członkowskim;
  - (vi) lepiej dokumentować swoje procedury wewnętrzne i kryteria stosowane w celu zgłaszania zastrzeżeń bądź dokonywania modyfikacji danych.

- b) Podczas oceny sytuacji państw członkowskich prowadzącej do przedstawienia zaleceń związanych z PND (co należy do kompetencji DG do Spraw Gospodarczych i Finansowych) Komisja powinna:
- (i) zwiększyć przejrzystość poprzez zastosowanie jasnych definicji, ujawnienie wszystkich danych dotyczących obliczeń i oceny oraz wspieranie zaangażowania krajowych rad budżetowych w proces potwierdzania danych krajowych wykorzystywanych w analizach Komisji;
  - (ii) skupić się na ograniczaniu długu publicznego, zwłaszcza w państwach członkowskich o wysokim poziomie zadłużenia;
  - (iii) wzmocnić monitorowanie wdrażania uzgodnionych reform strukturalnych, wykorzystując w pełni swe uprawnienia, tak by zagwarantować, że państwa członkowskie będą wypełniać zobowiązania;
  - (iv) bardziej rygorystycznie egzekwować zasady dotyczące sprawozdawczości państw członkowskich;
  - (v) w stosownych przypadkach korzystać z opcji zalecania Radzie, by ta podjęła bardziej zdecydowane działania i nałożyła sankcje.

## Podstawowe informacje na temat polityki zarządzania gospodarką i budżetem w UE

### 01

Traktat o Unii Europejskiej, zwany także traktatem z Maastricht, który wszedł w życie w dniu 1 listopada 1993 r., ustanowił zasady unii gospodarczej i walutowej (UGW) i doprowadził ostatecznie do przyjęcia euro jako wspólnej waluty w 19 z 28 państw członkowskich. Właściwe funkcjonowanie UGW wymagało wprowadzenia mechanizmu zapewniającego stabilność finansów publicznych oraz ograniczającego ryzyko skutków ubocznych powstających w wyniku stosowania przez państwa członkowskie nieodpowiedniej polityki budżetowej. Mechanizm ten obejmuje dwie części, zapobiegawczą i naprawczą. Część zapobiegawcza ma na celu zapewnienie solidnej polityki budżetowej w perspektywie średnioterminowej oraz uniknięcie sytuacji nadmiernego deficytu<sup>1</sup>. Część naprawcza dotyczy sytuacji, gdy wystąpił nadmierny deficyt, i jest znana jako procedura nadmiernego deficytu (PND). Procedurą tą mogą zostać objęte państwa członkowskie, które przekroczą dopuszczalny pułap deficytu budżetowego lub długu (odpowiednio 3 % i 60 % PKB).

### 02

Główną podstawę prawną dla PND stanowi art. 126 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) oraz protokół nr 12 załączony do tego traktatu. W dokumentach tych określono poszczególne etapy w ramach procedury oraz progowe wartości referencyjne. Ich uzupełnieniem są przepisy prawa wtórnego w postaci paktu stabilności i wzrostu, który został wprowadzony w 1997 r. i wyjaśnia okoliczności, w których należy wszcząć PND.

### 03

PND była przedmiotem kilku reform (w 2005, 2011 i 2013 r.) mających na celu poprawę wdrażania procedury poprzez wzmocnienie wymogów sprawozdawczych i sankcji oraz zapewnienie elastyczności w celu dostosowania procedury do zmieniającego się otoczenia gospodarczego. Na **rys. 1** przedstawiono, jak kształtowała się polityka zarządzania gospodarką i budżetem w UE. Działania związane z PND są zaznaczone pogrubioną czcionką. **Załącznik I** zawiera chronologiczny wykaz instrumentów prawnych UE, które w największym stopniu dotyczą PND.

<sup>1</sup> Sytuacja taka oznacza, że w przypadku deficytu budżetowego lub długu sektora instytucji rządowych i samorządowych bądź obu tych wskaźników przekroczone zostały odpowiednie wartości referencyjne.

Rys. 1

## Kształtowanie się polityki zarządzania gospodarką i budżetem w UE

1992

**Traktat z Maastricht**

- Ustanowiona zostaje unia gospodarcza i walutowa
- Państwa członkowskie muszą koordynować swoje polityki gospodarcze i poddać się wielostronnemu nadzorowi w tym obszarze (art. 121 TFUE)
- Państwa członkowskie zobowiązują się przestrzegać dyscypliny finansowej i budżetowej oraz mogą podlegać PND w przypadku wystąpienia nadmiernego deficytu (art. 126 TFUE)

1997

**Pakt stabilności i wzrostu**

- Państwa członkowskie muszą przedkładać programy stabilności lub konwergencji zawierające ich średniookresowe plany budżetowe
- Państwa członkowskie muszą dążyć do osiągnięcia nominalnego średniookresowego celu budżetowego w odniesieniu do swojej sytuacji budżetowej
- Definicja tymczasowego i wyjątkowego nadmiernego deficytu w porównaniu z wartością odniesienia
- Zasady dotyczące przyspieszania PND
- Sankcje (tylko w przypadku państw członkowskich należących do strefy euro) w formie zwrotnego nieoprocentowanego depozytu

2005

**Reforma paktu stabilności i wzrostu**

- Ponowne zdefiniowanie średniookresowego celu budżetowego pod względem strukturalnym (saldo w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne, po skorygowaniu o działania jednorazowe i tymczasowe) oraz dostosowanie go do poszczególnych krajów
- Odchylenia od średniookresowego celu budżetowego lub ścieżki dostosowania dopuszczone w przypadku znaczących reform strukturalnych
- Wysiłek strukturalny
- Nowa definicja „znacznego pogorszenia koniunktury gospodarczej”
- Nowoczesna lista „innych istotnych czynników”, obejmująca m.in. reformy emerytalne
- Przedłużenie terminów przewidzianych na korektę nadmiernych deficytów

2011

**Pakiet dotyczący zarządzania gospodarczego**

- Europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej
- Bardziej szczegółowe wymogi dotyczące treści planów stabilności i konwergencji; nowa wartość odniesienia dotycząca wydatków: wzrost wydatków ma być mniejszy niż potencjalny wzrost PKB
- Wymogi dla ram budżetowych w państwach członkowskich
- Procedura dotycząca zakłóceń równowagi makroekonomicznej i sankcje
- Nadanie charakteru operacyjnego kryterium długu (średnie roczne obniżenie o 1/20 nadwyżki powyżej 60% w okresie trzech lat); trzyletni okres przejściowy od zakończenia PND dla 23 państw członkowskich objętych PND w listopadzie 2011 r.
- Wysiłek strukturalny korygowany co roku
- Sprawozdania na temat podjętych działań
- Sankcje w formie grzywnien, do zatwierdzenia przez Radę

2012

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

- „Złota reguła” dotycząca deficytu strukturalnego, który ma nie przekraczać średniookresowego celu budżetowego, z automatycznym mechanizmem korekty w przypadku odchylenia. Do uwzględnienia w konstytucjach krajowych; przestrzeganie monitorowane przez krajowe rady budżetowe

2013

**Drugi pakiet dotyczący zarządzania gospodarczego (tylko dla państw członkowskich należących do strefy euro)**

- Ocena projektów planu budżetowego przez krajowe rady budżetowe
- Wzmoczony nadzór nad państwami członkowskimi doświadczającymi lub mogącymi doświadczać poważnych trudności w zakresie stabilności finansowej; programy dostosowań makroekonomicznych; nadzór po zakończeniu pomocy
- Plan działania w odniesieniu do reform strukturalnych: programy partnerstwa gospodarczego
- Dokładniejsze monitorowanie państw członkowskich objętych PND: regularna sprawozdawczość (okresowy raport z wykonania budżetu)
- Mechanizm wczesnego ostrzegania w przypadku ryzyka braku korekty nadmiernego deficytu przed terminem PND: niezależne zalecenia Komisji
- Szybsze sankcje

Uwaga: Działania związane z PND są zaznaczone pogrubioną czcionką.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

## 04

Ostatnio, w dniu 21 października 2015 r., Komisja przyjęła komunikat<sup>2</sup> w sprawie działań na rzecz dokończenia budowy unii gospodarczej i walutowej w celu wdrożenia sprawozdania pięciu przewodniczących<sup>3</sup>. Komunikat i powiązane z nim wnioski mają na celu przyspieszenie procesu pogłębiania UGW i zwiększenie konkurencyjności. Pakiet działań obejmuje zestaw ulepszonych narzędzi zarządzania gospodarczego, w tym ustanowienie krajowych rad ds. konkurencyjności i Europejskiej Rady Budżetowej pełniącej funkcję doradczą. Komisja wskazała, że zaproponowane działania są ambitne i pragmatyczne oraz będą wymagać skoordynowanych wysiłków ze strony wszystkich zaangażowanych podmiotów.

## Procedura nadmiernego deficytu: utrzymanie stabilności finansów publicznych

## 05

Główne podmioty biorące udział w PND to państwa członkowskie, Komisja (DG do Spraw Gospodarczych i Finansowych oraz Eurostat) i Rada.

- (i) Od państw członkowskich wymaga się: a) przekazywania do Eurostatu danych statystycznych dwa razy w roku (do 1 kwietnia i 1 października), b) skorygowania sytuacji nadmiernego deficytu przed terminem określonym przez Radę, c) podjęcia wysiłku fiskalnego wymaganego na mocy odnośnego zalecenia PND oraz d) składania sprawozdań na temat podjętych działań.
- (ii) Eurostat odpowiada za ocenę jakości zarówno danych rzeczywistych zgłoszonych przez państwa członkowskie, jak i rachunków sektora instytucji rządowych i samorządowych leżących u ich podstaw.
- (iii) DG do Spraw Gospodarczych i Finansowych odpowiada z kolei za ocenę przestrzegania przez państwa członkowskie wartości progowych dla długu i deficytu oraz monitorowanie ich działań zmierzających do skorygowania sytuacji nadmiernego deficytu.
- (iv) Na wniosek Komisji Rada podejmuje decyzję o wszczęciu, przyspieszeniu lub uchyleniu PND.

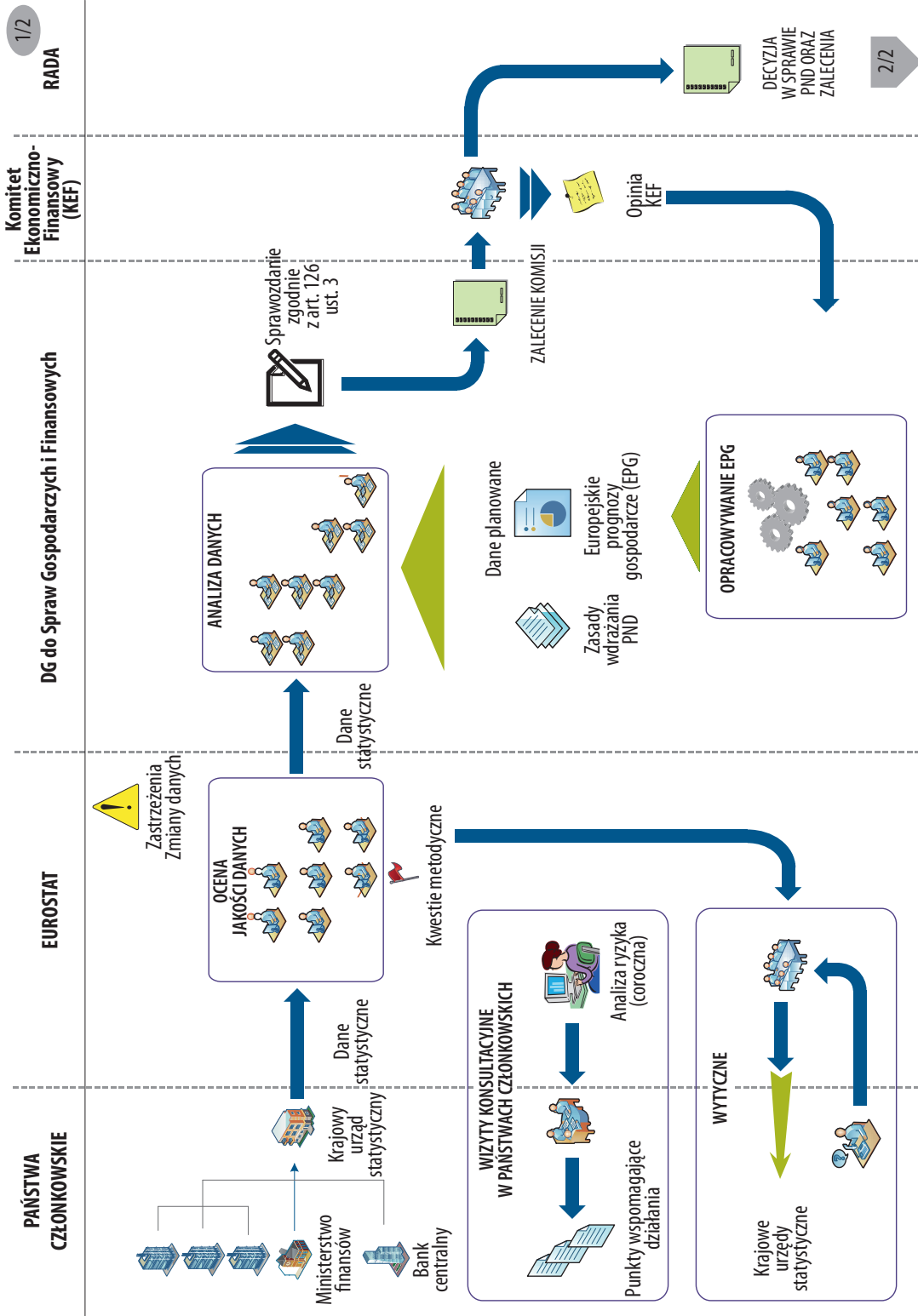
## 06

**Rys. 2** pokazuje, jak podmioty te współpracują ze sobą i oddziałują na siebie na różnych etapach PND.

2 COM(2015) 600 final z dnia 21 października 2015 r. w sprawie działań na rzecz dokończenia budowy unii gospodarczej i walutowej.

3 „Dokończenie budowy europejskiej unii gospodarczej i walutowej”, sprawozdanie opracowane przez Jeana-Claude’a Junckera w ścisłej współpracy z Donaldem Tuskiem, Jeroenem Dijsselbloemem, Mario Draghim i Martinem Schulzem, 22 czerwca 2015 r.

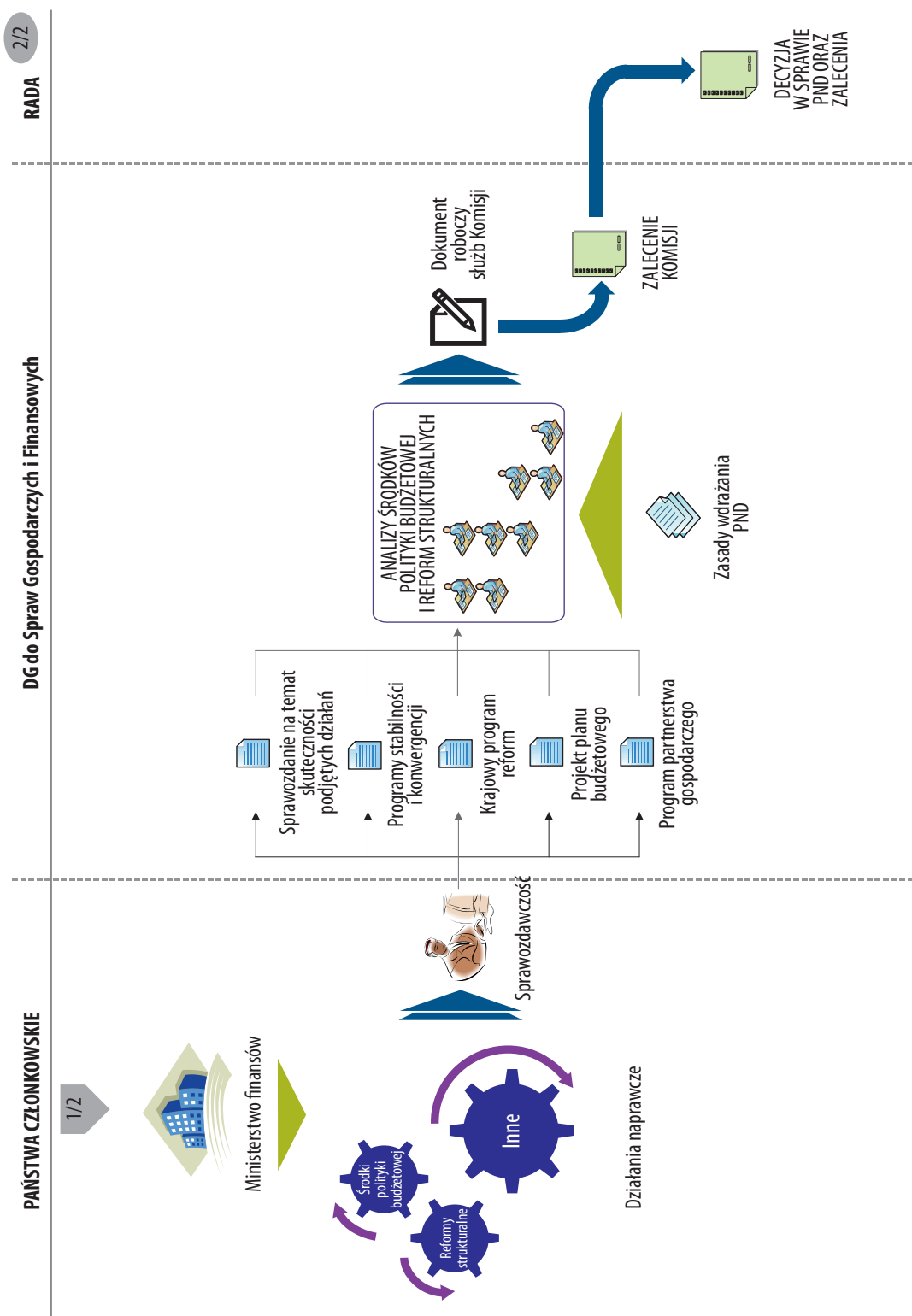
Rys. 2 Procedura nadmiernego deficytu w skrócie



1/2

2/2

Rys. 2



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

## Proces PND: zapewnianie jakości danych, ocena sytuacji, inicjowanie procedury nadmiernego deficytu (PND)

### 07

Niniejsza część dotyczy poszczególnych etapów procesu prowadzącego do podjęcia decyzji w sprawie PND.

## Zapewnianie jakości danych wykorzystywanych do obliczenia poziomu deficytu i długu

### 08

Od państw członkowskich wymaga się zestawiania danych PND zgodnie z Europejskim Systemem Rachunków (ESA<sup>4</sup>) i Podręcznikiem deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych (MGDD), a także decyzjami i wytycznymi Eurostatu. Dane te, przekazywane w ujednoczonych tabelach w ramach zgłoszeń oraz w dodatkowych kwestionariuszach, są przesyłane do Eurostatu wraz z innymi statystykami dotyczącymi finansów sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz wykazem źródeł i metod.

### 09

Każde państwo członkowskie decyduje o sposobie zestawiania danych PND. Wiodącą rolę pełni krajowy urząd statystyczny<sup>5</sup>, który odpowiada za zestawianie danych rzeczywistych<sup>6</sup>, podczas gdy dane planowane<sup>7</sup> są zestawiane przez ministerstwo finansów. Ministerstwo finansów i inne organy administracji rządowej oraz bank centralny zwykle zapewniają jednak także dane pierwotne i w niektórych przypadkach są współodpowiedzialne za proces zestawiania danych. Krajowy urząd statystyczny uzupełnia swoje dane szacunkowe, wykorzystując inne źródła danych (sprawozdania finansowe jednostek publicznych, badania statystyczne przedsiębiorstw itp.).

### 10

Eurostat analizuje i ocenia jakość zarówno danych rzeczywistych zgłoszonych przez państwa członkowskie, jak i rachunków sektora instytucji rządowych i samorządowych leżących u ich podstaw. Dane wysokiej jakości to dane zgodne z regułami rachunkowości (ESA i MGDD), kompletne, wiarygodne, terminowe i spójne. Ocena skupia się na obszarach określonych w wykazach PND, takich jak wyodrębnienie populacji sektora instytucji rządowych i samorządowych (w tym kontrole kompletności sprawdzające, czy ujęte zostały wszystkie jednostki publiczne), klasyfikacja poszczególnych transakcji rządowych, zobowiązania oraz rejestracja transakcji w ujęciu memoriałowym<sup>8</sup>.

- 4 Poprzednio ESA 95, obecnie ESA 2010.
- 5 Z wyjątkiem Belgii, gdzie tę rolę odgrywa bank centralny.
- 6 „Dane rzeczywiste” to termin używany w odniesieniu do danych historycznych. W zgłoszeniu PND na dany rok N dane rzeczywiste są składane za lata N-1, N-2, N-3 i N-4.
- 7 Dane planowane na dany rok N odpowiadają prognozie na ten rok.
- 8 Przepływy rejestrowane są w ujęciu memoriałowym, to znaczy w momencie, w którym wartość ekonomiczna jest tworzona, przekształcana lub niszczone, bądź gdy należności i zobowiązania powstają, są przekształcane lub umarzane (zob. ESA 95, pkt 1.57).

## 11

Eurostat organizuje także wizyty konsultacyjne w państwach członkowskich w celu zweryfikowania i oceny przetwarzania danych PND i procesów sprawozdawczości, w tym ich zgodności z regułami rachunkowości. W przypadku stwierdzenia poważnych zagrożeń i problemów związanych z jakością danych Eurostat może przeprowadzić tzw. inspekcje metodologiczne (dotychczas przeprowadzono tylko jedną taką inspekcję w Grecji)<sup>9</sup>.

## 12

Po dokonaniu oceny jakości Eurostat przekazuje dane do DG do Spraw Gospodarczych i Finansowych na potrzeby analizy ekonomicznej. Jeśli jednak istnieją dowody potwierdzające, że dane zgłoszone przez państwo członkowskie nie są zgodne z regułami rachunkowości, Eurostat może wyrazić zastrzeżenie dotyczące jakości danych rzeczywistych<sup>10</sup> lub wprowadzić zmiany<sup>11</sup>. Może również zainicjować dochodzenie dotyczące manipulowania danymi statystycznymi. W takich przypadkach mogą zostać nałożone grzywny w wysokości do 0,2 % PKB<sup>12</sup>.

## Ocena sytuacji

## 13

DG do Spraw Gospodarczych i Finansowych analizuje dane rzeczywiste państw członkowskich przekazane przez Eurostat oraz swoje własne europejskie prognozy gospodarcze opracowane w kontekście europejskiego semestru<sup>13</sup>. Na tej podstawie monitoruje ona, jak kształtuje się deficyt i dług, oraz ocenia plany państw członkowskich dotyczące osiągnięcia progowych wartości referencyjnych. Dane są analizowane zgodnie z szeregiem zasad i wytycznych. DG do Spraw Gospodarczych i Finansowych utrzymuje regularne kontakty z państwami członkowskimi podczas całego tego procesu, tak aby uzyskiwać informacje na temat zmieniającej się sytuacji lokalnej.

## 14

Celem analizy jest:

- (i) ocena, czy państwo członkowskie naruszyło kryteria deficytu lub długu, z uwzględnieniem ewentualnych szczególnych okoliczności (znaczne pogorszenie koniunktury gospodarczej, najnowsze trendy i prognozy dla wskaźników, korekta potencjalnej produkcji itp.);
- (ii) jeśli stwierdzono takie naruszenie w danym państwie członkowskim, przygotowanie sprawozdania na mocy art. 126 ust. 3 stwierdzającego, po wnikliwym przeanalizowaniu wszystkich czynników obciążających i łagodzących, czy istnieją powody do wszczęcia PND; sprawozdanie jest przesyłane do Komitetu Ekonomiczno-Finansowego (KEF)<sup>14</sup> w celu uzyskania opinii;
- (iii) jeśli stwierdzono sytuację nadmiernego deficytu, poinformowanie o tym państwa członkowskiego i Rady oraz zalecenie, by Rada wszczęła PND i wyznaczyła terminy podjęcia działań naprawczych przez państwo członkowskie.

- 9 Inspekcje metodologiczne mają na celu monitorowanie procesów i weryfikowanie rachunków leżących u podstaw przekazywanych danych oraz wyciągnięcie wniosków na temat jakości tych danych. Eurostat przeprowadza inspekcje metodologiczne jedynie w wyjątkowych przypadkach, gdy jednoznacznie stwierdzono istotne zagrożenia lub problemy związane z jakością danych.
- 10 Zgłaszając zastrzeżenie, Eurostat wskazuje, że w jego opinii dane nie są wystarczająco dobrej jakości. Fakt ten ogłasza on publicznie w formie komunikatu prasowego powiązanego ze zgłoszeniem.
- 11 Eurostat może jednostronnie zmienić dane państwa członkowskiego, jeśli jest w stanie oszacować wpływ zastrzeżenia z wystarczającą precyzją.
- 12 Zob. art. 8 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1173/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie skutecznego egzekwowania nadzoru budżetowego w strefie euro (Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 1) oraz decyzja delegowana Komisji 2012/678/UE w sprawie postępowań wyjaśniających i grzywnien związanych z manipulowaniem danymi statystycznymi (Dz.U. L 306 z 6.11.2012, s. 21).
- 13 DG do Spraw Gospodarczych i Finansowych opracowuje prognozy ekonomiczne w imieniu Komisji. Stanowią one podstawę różnych procedur nadzoru ekonomicznego, na przykład w kontekście europejskiego semestru, i są publikowane trzy razy do roku (na wiosnę, jesienią i zimą).
- 14 Komitet Ekonomiczno-Finansowy stanowi grupę roboczą ustanowioną w celu promowania koordynacji polityki wśród państw członkowskich, głównie poprzez wspieranie prac Rady ECOFIN. Składa się on z urzędników wyższego szczebla reprezentujących organy administracji krajowej i banki centralne, EBC oraz Komisję. Więcej informacji na temat jego organizacji i celów można znaleźć w art. 134 TFUE i pod adresem [http://europa.eu/efc/index\\_en.htm](http://europa.eu/efc/index_en.htm).

### Inicjowanie PND

#### 15

Decyzję o objęciu państwa członkowskiego procedurą PND podejmuje Rada. Państwo członkowskie jest następnie o tym informowane, a decyzja podlega publikacji. Rada wyznacza termin, do kiedy należy podjąć działania korygujące (zasadniczo rok od stwierdzenia nadmiernego deficytu, chociaż w 2009 r. ze względu na kryzys finansowy i gospodarczy wszczęto kilka wieloletnich PND). W **tabeli 1** podsumowano wszystkie decyzje Rady w sprawie PND do dnia 17 listopada 2015 r.

#### 16

W przypadku wieloletnich PND Rada ustanawia także roczne cele budżetowe. Ponadto, w drodze zaleceń, wzywa ona zazwyczaj do opracowania i wdrożenia krajowych działań strukturalnych, takich jak reforma wydatków publicznych.

#### 17

Na tym etapie na państwa członkowskie strefy euro, które zostały już objęte sankcjami w związku z nieprzestrzeganiem zaleceń sformułowanych na podstawie art. 121 ust. 4 TFUE w sprawie części zapobiegawczej paktu bądź które znacznie przekroczyły wskaźniki deficytu i zadłużenia, może zostać nałożona grzywna w formie zwrotnego depozytu nieoprocentowanego w wysokości 0,2 % PKB.

Tabela 1

## Procedury nadmiernego deficytu wszczęte do tej pory

	Zamknięte		W toku	
	Decyzja Rady inicjująca PND	Decyzja Rady w sprawie uchylecia PND	Decyzja Rady w sprawie zainicjowania PND	Aktualny termin dokonania korekt
Belgia	2.12.2009 2015	20.6.2014 2015 <sup>1</sup>	-	-
Bułgaria	13.7.2010	22.6.2012	-	-
Republika Czeska	5.7.2004 2.12.2009	3.6.2008 20.6.2014	-	-
Dania	13.7.2010	20.6.2014	-	-
Niemcy	21.1.2003 2.12.2009	5.6.2007 22.6.2012	-	-
Irlandia	-	-	27.4.2009	2015
Grecja	5.7.2004	5.6.2007	27.4.2009	2016
Hiszpania	-	-	27.4.2009	2016
Francja	3.6.2003	30.1.2007	27.4.2009	2017
Chorwacja	-	-	21.1.2014	2016
Włochy	28.7.2005 2.12.2009	3.6.2008 21.6.2013	-	-
Cypr	5.7.2004	11.7.2006	13.7.2010	2016
Łotwa	7.7.2009	21.6.2013	-	-
Węgry	5.7.2004	21.6.2013	-	-
Litwa	7.7.2009	21.6.2013	-	-
Luksemburg	2010	2010 <sup>1</sup>	-	-
Malta	5.7.2004 2009 7.7.2009 21.6.2013	5.6.2007 2009 <sup>1</sup> 4.12.2012 19.6.2015	-	-
Niderlandy	2.6.2004 2.12.2009	7.6.2005 20.6.2014	-	-
Austria	2.12.2009	20.6.2014	-	-
Polska	5.7.2004 7.7.2009	8.7.2008 19.6.2015	-	-
Portugalia	5.11.2002 20.9.2005	11.5.2004 3.6.2008	2.12.2009	2015
Rumunia	7.7.2009	21.6.2013	-	-
Słowenia	-	-	2.12.2009	2015
Słowacja	5.7.2004 2.12.2009	3.6.2008 20.6.2014	-	-
Finlandia	13.7.2010	12.7.2011	-	-
Zjednoczone Królestwo	2004 24.1.2006	2004 <sup>1</sup> 9.10.2007	8.7.2008	Rok budżetowy 2016/17

1 Komisja wydała sprawozdanie na mocy art. 126 ust. 3, które nie skutkowało decyzją Rady.

Źródło: Strona internetowa DG do Spraw Gospodarczych i Finansowych (według stanu na dzień 17.11.2015 r.).

## Wprowadzenie

### Działania naprawcze: sprawozdania składane przez państwa członkowskie, monitorowanie i nadzór sprawowane przez Komisję

#### 18

Niniejsza część przedstawia, w jaki sposób środki naprawcze są zgłaszane Komisji i przez nią monitorowane.

### Sprawozdawczość państw członkowskich

#### 19

Państwa członkowskie są odpowiedzialne za opracowanie i wdrożenie działań naprawczych w celu przywrócenia stabilności budżetowej zgodnie z zaleceniami Rady.

#### 20

Wymaga się od nich bieżącego informowania DG do Spraw Gospodarczych i Finansowych o planowanych lub przyjętych działaniach oraz o zmianach w sytuacji budżetowej i ekonomicznej<sup>15</sup>. Muszą one złożyć sprawozdanie na temat podjętych działań, a także przedstawić informacje związane z PND w ich programach stabilności lub konwergencji<sup>16</sup> oraz krajowych programach reform<sup>17</sup> opracowanych w kontekście europejskiego semestru. Przed przyjęciem pakietu legislacyjnego dotyczącego zarządzania gospodarczego (2011 r.) państwa członkowskie nie były prawnie zobowiązane do składania sprawozdań na temat podjętych działań. Na mocy drugiego pakietu dotyczącego zarządzania gospodarczego (tzw. dwupaku) wprowadzono następnie dodatkowe wymogi sprawozdawcze dla państw członkowskich strefy euro (zob. **rys. 1** i **rys. 7**) w celu poprawy monitorowania i nadzoru sprawowanego przez Komisję.

### Monitorowanie i nadzór sprawowane przez Komisję

#### 21

DG do Spraw Gospodarczych i Finansowych jest odpowiedzialna za sprawdzenie, czy państwo członkowskie zastosowało się do zaleceń Rady, jak również za monitorowanie wdrażania środków naprawczych w ramach PND oraz proponowanie dalszych działań.

- 15 Państwa członkowskie muszą składać sprawozdania w terminach określonych przez Radę w art. 3 ust. 4 rozporządzenia Rady (UE) nr 1177/2011 z dnia 8 listopada 2011 r. zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1467/97 w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernej deficytu (Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 33) na wypełnienie zaleceń (od trzech do sześciu miesięcy w zależności od powagi sytuacji).
- 16 Zgodnie z paktem stabilności i wzrostu programy stabilności i konwergencji przedkłada się raz do roku. Programy stabilności przedkładają państwa członkowskie należące do strefy euro, natomiast programy konwergencji – państwa członkowskie spoza strefy euro. W programach tych ustalany jest plan budżetowy państwa członkowskiego na następne trzy lub cztery lata.
- 17 Dokument, który prezentuje politykę krajową oraz działania podejmowane w celu utrzymania wzrostu gospodarczego i zatrudnienia oraz osiągnięcia celów strategii „Europa 2020”. Jest on przedstawiany wraz z rocznym programem stabilności/konwergencji.

## 22

DG do Spraw Gospodarczych i Finansowych przeprowadza oceny działań podejmowanych przez każde państwo członkowskie w ramach PND:

- (i) już trzy lub sześć miesięcy od wszczęcia procedury – na podstawie sprawozdania państwa członkowskiego na temat działań podjętych w odpowiedzi na zalecenia Rady;
- (ii) w ramach regularnego monitorowania zbiegającego się w czasie z każdą prognozą, także w świetle informacji przedstawianych przez państwo członkowskie w programie stabilności/konwergencji, a w przypadku krajów strefy euro – w projekcie planu budżetowego;
- (iii) po upływie ustalonego terminu, chyba że procedura została uchylona.

## 23

W ujęciu bardziej szczegółowym DG do Spraw Gospodarczych i Finansowych ocenia, czy państwo członkowskie ogłosiło lub podjęło działania, które wydają się odpowiednie, aby zapewnić wystarczające postępy w korygowaniu nadmiernego deficytu w terminie wyznaczonym przez Radę.

## 24

W zależności od przeprowadzonej oceny DG do Spraw Gospodarczych i Finansowych proponuje Radzie różne działania:

- (i) jeśli Komisja uzna, że państwo członkowskie postępuje zgodnie z zaleceniami i istnieje duże prawdopodobieństwo, że wymogi PND zostaną spełnione, procedura zostanie zawieszona<sup>18</sup>;
- (ii) jeśli podjęto skuteczne działania<sup>19</sup>, ale „wystąpiły nieprzewidziane niekorzystne zdarzenia gospodarcze, niosące poważne negatywne konsekwencje dla finansów publicznych”<sup>20</sup>, zaproponowane może zostać zmodyfikowane zalecenie. W zaleceniu takim wydłużony zostać może termin przeznaczony na skorygowanie deficytu, zwykle o jeden rok, lub wyznaczane są nowe cele nominalne i strukturalne powiązane z nowym bazowym scenariuszem makroekonomicznym, bez wydłużania terminu;
- (iii) jeśli nie podjęto skutecznych działań, a państwo członkowskie należy do strefy euro, PND może zostać „zintensyfikowana”. Rada wydaje w takim przypadku powiadomienie wzywające państwo członkowskie do podjęcia konkretnych działań oraz do złożenia sprawozdań w ustalonych terminach, a jeśli państwo członkowskie nie zastosuje się do tego powiadomienia, może ona nałożyć sankcje<sup>21</sup>. W stosownym przypadku Rada może wstrzymać płatności z Funduszu Spójności, a także, począwszy od okresu programowania 2014–2020, z europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych.

18 Art. 9 rozporządzenia Rady (WE) nr 1467/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu (Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 6). Gdy procedura jest zawieszona, Rada i Komisja regularnie monitorują stosowanie się państwa członkowskiego do zaleceń. W zależności od wniosków z monitorowania procedura może zostać uchylona lub wznowiona.

19 Uznaje się, że państwa członkowskie zrealizowały skuteczne działania, jeśli podjęły one wysiłek fiskalny zgodnie z zaleceniami.

20 Art. 3 ust. 5 rozporządzenia Rady (WE) nr 1467/97.

21 Zgodnie z art. 126 i art. 139 TFUE oraz art. 10 rozporządzenia (WE) nr 1467/97, z późniejszymi zmianami.

### Wynik PND

#### 25

Spodziewanym wynikiem decyzji w sprawie PND oraz działań naprawczych jest przywrócenie dyscypliny budżetowej, a zatem stabilności finansów publicznych w państwie członkowskim, poprzez skorygowanie nadmiernego deficytu w rozsądnym terminie. Decyzja w sprawie PND ma także na celu wspieranie wdrażania reform strukturalnych w państwie członkowskim, co sprzyja stabilności finansów publicznych w perspektywie średnio-/długoterminowej.

# Zakres i cele kontroli oraz podejście kontrolne

## Zakres i cele kontroli

### 26

Trybunał ocenił, czy Komisja odpowiednio zarządza wdrażaniem PND. W tym celu przeanalizował on procedury wszczęte wobec Cypru, Francji, Malty<sup>22</sup>, Niemiec, Republiki Czeskiej i Włoch między kwietniem 2009 r. a majem 2015 r.<sup>23</sup> Jeśli chodzi o jakość danych, analizą objęto lata 2008–2014, a w razie potrzeby sięgano wstecz do 2005 r.

### 27

Trybunał przeanalizował co prawda pewne dane szczegółowe leżące u podstaw definicji wartości progowych PND, nie dokonał jednak oceny stosowności tych wartości ani nie ocenił jakości działań podejmowanych przez państwa członkowskie w celu wdrożenia procedury.

### 28

Na poziomie bardziej szczegółowym Trybunał przeanalizował:

- (i) ocenę jakości danych statystycznych państw członkowskich dokonaną przez Komisję (Eurostat) oraz interpretację tych danych (przez DG do Spraw Gospodarczych i Finansowych) prowadzącą ostatecznie do wydania zaleceń dla Rady, by ta zainicjowała lub podjęła dalsze działania w związku z PND;
- (ii) działania Komisji w zakresie monitorowania i nadzoru;
- (iii) wynik procedury.

### 29

Główne kryteria kontroli opierały się na:

- (i) wymogach regulacyjnych (np. rozporządzeniach, decyzjach, dyrektywach i konkluzjach Rady);
- (ii) wewnętrznych zasadach i procedurach Komisji (np. instrukcjach i wytycznych).

22 W przypadku Malty w tym okresie wszczęto dwie odrębne procedury.

23 Próbę ustalono na podstawie listy państw członkowskich z wyłączeniem państw, które (i) są obecnie przedmiotem innych działań kontrolnych prowadzonych przez Trybunał w dziedzinie zarządzania finansowego i gospodarczego (Węgry, Irlandia, Łotwa, Portugalia, Rumunia i Grecja), (ii) nigdy nie zostały objęte PND (Estonia, Szwecja i Luksemburg), (iii) korzystają ze specjalnych lub wyjątkowych warunków związanych z PND (Zjednoczone Królestwo) lub (iv) dopiero niedawno dołączyły do Unii Europejskiej (Chorwacja). Podczas dokonywania wyboru spośród pozostałych państw członkowskich celem było uzyskanie reprezentatywnej próby dużych i małych państw, należących i nienależących do strefy euro, oraz – w miarę możliwości – próby procedur wszczętych po 2008 r., które już zostały lub mogły zostać zamknięte.

## Zakres i cele kontroli oraz podejście kontrolne

### Podejście kontrolne

#### 30

Trybunał dokonał przeglądu dokumentacji dotyczącej poszczególnych PND. Przeprowadził także wywiady z pracownikami Eurostatu oraz DG do Spraw Gospodarczych i Finansowych, a także z przedstawicielami instytucji zaangażowanych we wdrażanie procedury we wszystkich państwach członkowskich wybranych do kontroli. **Tabela 2** zawiera wykaz podmiotów objętych wizytami w każdym państwie członkowskim.

#### 31

Ponadto Trybunał omówił kwestie dotyczące PND z przedstawicielami kilku organizacji, których opinie miały znaczenie w kontekście kontroli (w tym przedstawicielami MFW oraz Biura Odpowiedzialności Budżetowej w Zjednoczonym Królestwie), a w przypadku aspektów bardziej skomplikowanych pod względem technicznym skorzystał z wewnętrznej i zewnętrznej wiedzy eksperckiej.

Tabela 2

### Wizyty w organach i innych podmiotach w państwach członkowskich

	Najwyższy organ kontroli	Krajowy urząd statystyczny	Ministerstwo finansów	Rada budżetowa	Bank centralny	Inne
Republika Czeska	√	√	√			
Niemcy		√	√		√	
Francja		√	√			
Włochy	√	√	√	√	√	Doradca ekonomiczny Prezydium Rady Ministrów
Cypr	√	√	√	√	√	Miejscowy przedstawiciel DG do Spraw Gospodarczych i Finansowych
Malta	√	√	√		√	

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

## Proces PND: usprawnienia konieczne w celu wzmocnienia podstawy PND oraz zapewnienia bardziej obiektywnych ocen

**Ramy podejmowania decyzji są odpowiednie, lecz konieczna jest większa przejrzystość**

### 32

W niniejszej części przeanalizowano stosowaną przez Komisję procedurę analizy danych i oceny zgodności przed wydaniem zalecenia w sprawie podjęcia decyzji.

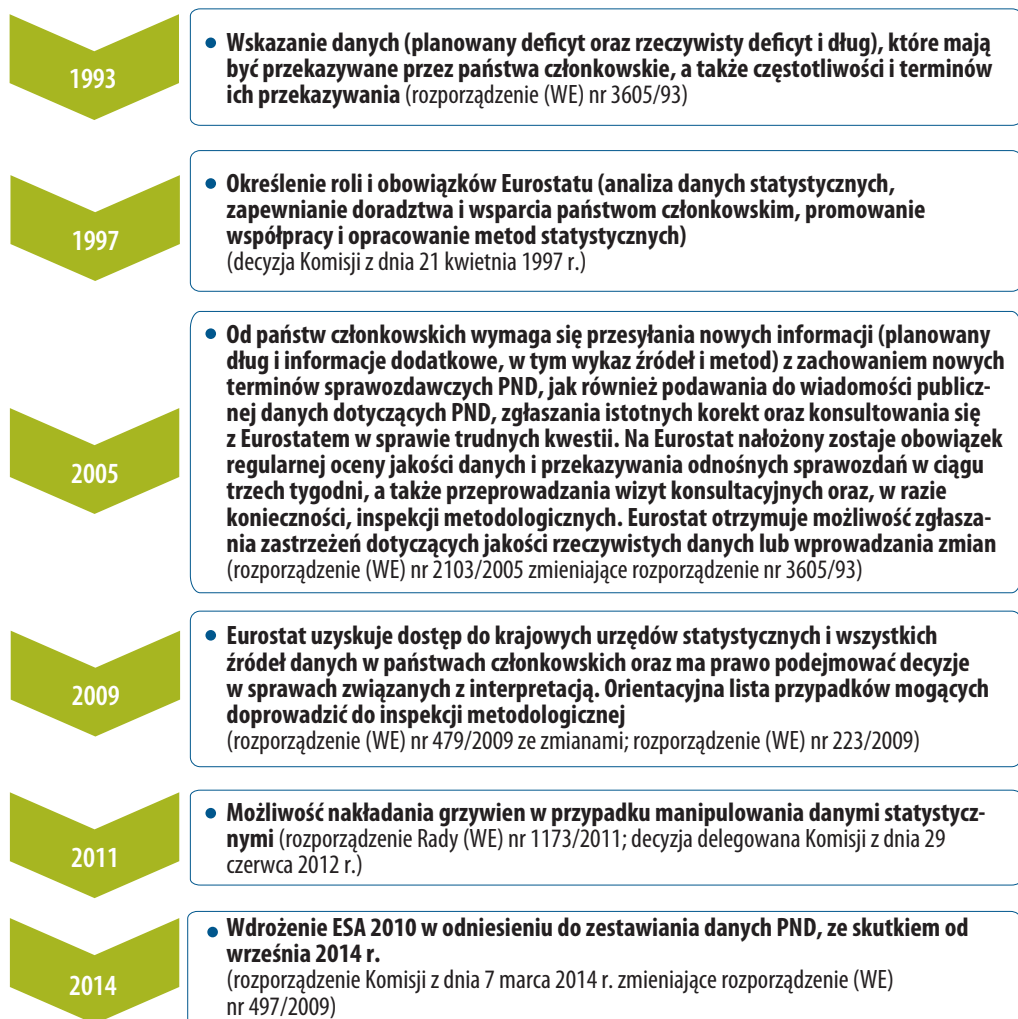
**Komisja dokładnie bada jakość danych statystycznych...**

### 33

Eurostat odpowiada za ocenę jakości danych statystycznych wykorzystywanych w procesie PND. Jego rola w tym zakresie zmieniła się znacznie od 1993 r., w szczególności za sprawą wprowadzenia nowych narzędzi oraz nowych uprawnień dyskrecjonalnych (na **rys. 3** pokazano, w jaki sposób zmieniały się główne ramy prawne od momentu przyjęcia traktatu z Maastricht).

Rys. 3

## Główne ramy prawne, w oparciu o które Eurostat dokonuje oceny jakości statystyk PND



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

## 34

Eurostat podjął znaczne wysiłki w celu rozwinięcia swojego podejścia i poprawy procesu oceny jakości. W latach 2008–2014 wprowadził on wiele nowych rozwiązań. Co najważniejsze, w 2011 r., po dokonaniu przeglądu struktur i procesów oceny jakości danych PND, Eurostat dokonał zmian w zakresie zasobów i procedur. Przykładowo zainicjowano wizyty dotyczące wyjściowych źródeł danych, które mają na celu ocenę jakości systemów generujących dane pierwotne. Szczegółowe informacje przedstawiono na **rys. 4**.

Rys. 4

## Ocena jakości danych przez Eurostat (najważniejsze usprawnienia od 2011 r.)

Zasoby	Procedury	Kontrola
<ul style="list-style-type: none"> <li>o osobna dyrekcja ds. statystyki finansów sektora instytucji rządowych i samorządowych</li> <li>o przydział ok. 50 pracowników do prac związanych z PND (trzy razy więcej niż kilka lat wcześniej)</li> <li>o utworzenie zespołu urzędników, z których każdy jest odpowiedzialny za maksymalnie dwa państwa członkowskie</li> <li>o utworzenie zespołu metodologów, którzy uczestniczą również w wizytach kontrolnych</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>o ustanowienie ujednoczonych procedur i programów w ramach wizyt konsultacyjnych PND</li> <li>o ustanowienie wewnętrznych rocznych ocen ryzyka dla poszczególnych krajów</li> <li>o wprowadzenie ujednoczonych procedur dotyczących przekazywania wytycznych (w trybie dwustronnym i w przypadku skomplikowanych kwestii)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>o wdrożenie kompleksowej analizy zgłoszeń PND</li> <li>o i dodatkowych kwestionariuszy, pozwalającej na bardziej szczegółową analizę deficytu i długu</li> <li>o wprowadzenie wizyt konsultacyjnych dotyczących wyjściowych źródeł danych</li> <li>o przyznanie większych uprawnień do dostępu do wszystkich danych PND wykorzystywanych w procesie zestawiania</li> <li>o uprawnienie do zalecania sankcji finansowych za celowe podawanie nieprawidłowych danych w sprawozdaniach lub poważne zaniedbanie w raportowaniu danych statystycznych PND</li> </ul>

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie informacji przekazanych przez Eurostat.

### ... na podstawie kompleksowych i szeroko rozpowszechnionych wewnętrznych zasad i wytycznych...

#### 35

Zalecenia Komisji w sprawie wszczęcia PND są oparte na wynikach szczegółowych analiz przeprowadzanych przez DG do Spraw Gospodarczych i Finansowych. Analizy te opierają się z kolei na wewnętrznych zasadach, instrukcjach i wytycznych precyzujących, w jaki sposób należy je przeprowadzać, oraz opisujących najistotniejsze podstawowe pojęcia.

#### 36

Większość tych wewnętrznych zasad, instrukcji i wytycznych można znaleźć w dokumencie „Vademecum on the Stability and Growth Pact” [Vademecum dotyczące paktu stabilności i wzrostu], dostępnym publicznie<sup>24</sup>, oraz w dokumencie „Specifications on the implementation of the Stability and Growth Pact” [Szczegółowe zasady wdrażania paktu stabilności i wzrostu], zwanym także „kodeksem postępowania”<sup>25</sup>. Omówiono w nich wszystkie najistotniejsze kwestie.

#### 37

Ponadto, zważywszy na zasadnicze znaczenie zasad, instrukcji i wytycznych mających zastosowanie do wniosków Komisji w sprawie wszczęcia PND, DG do Spraw Gospodarczych i Finansowych regularnie przygotowuje uwagi analityczne i operacyjne dla KEF w celu wyjaśnienia państwom członkowskim swojego podejścia do interpretacji i wdrażania paktu stabilności i wzrostu.

### ... z wykorzystaniem powszechnie stosowanej metody opracowywania prognoz...

#### 38

Europejskie prognozy gospodarcze przygotowywane regularnie przez Komisję (na wiosnę, jesienią i zimą) stanowią ważną część analiz prowadzących do podjęcia decyzji w sprawie ewentualnego wystąpienia o wszczęcie PND. Opracowywane prognozy łączą elementy na poziomie krajowym – przygotowywane przez działy DG do Spraw Gospodarczych i Finansowych zajmujące się poszczególnymi krajami – z elementami scentralizowanymi opracowanymi przez jednostkę horyzontalną (zob. **ramka 1**). Ogółem w proces ten zaangażowanych jest ok. 150 pracowników z różnych działów DG do Spraw Gospodarczych i Finansowych.

24 Dokumenty okazjonalne DG do Spraw Gospodarczych i Finansowych nr 151, maj 2013 r.

25 „Specifications on the implementation of the Stability and Growth Pact and Guidelines on the format and content of Stability and Convergence Programmes” [Szczegółowe zasady wdrażania paktu stabilności i wzrostu oraz wytyczne dotyczące formy i treści programów stabilności i konwergencji], 3 września 2012 r.

### Opracowywanie europejskich prognoz gospodarczych

Dwa miesiące przed oczekiwaną datą publikacji DG do Spraw Gospodarczych i Finansowych sporządza dokument prezentujący ogólne założenia. Prognozowanie jest następnie oparte na wieloetapowym procesie obejmującym weryfikację krzyżową w celu zapewnienia spójności między prognozami na poziomie krajowym i centralnym.

Każdy dział zajmujący się danym krajem przygotowuje prognozy makroekonomiczne i budżetowe dla tego kraju. W tym celu korzysta z arkusza kalkulacyjnego opartego na centralnie zarządzanym szablonie, jak również z dodatkowych narzędzi, które odzwierciedlają charakterystykę danego kraju (np. dostępność danych czy strukturę gospodarczą).

Jednostka horyzontalna z kolei dokonuje obliczeń uzupełniających opartych na prognozach działów zajmujących się poszczególnymi krajami (np. luka produktowa i dane budżetowe w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne) oraz przeprowadza kontrole jakości, które obejmują:

- o zapewnienie stosowania wspólnego zestawu zewnętrznych założeń,
- o sprawdzenie spójności liczbowej i ekonomicznej prognoz przygotowanych przez działy zajmujące się poszczególnymi krajami,
- o sprawdzenie spójności prognoz przepływów handlowych opracowanych przez działy zajmujące się poszczególnymi krajami.

### 39

Procedura prognozowania stosowana przez Komisję jest skomplikowana, lecz została skonstruowana w podobny sposób jak procedury innych organizacji międzynarodowych (np. MFW, OECD, EBC) i łączy w sobie elementy podejścia odgórnego i oddolnego. Umożliwia to dostosowanie prognoz krajowych do specyfiki poszczególnych krajów bez utraty nadzoru centralnego. Ponadto pod względem ogólnej poprawności prognozy gospodarcze Komisji nie odbiegają znacznie od prognoz opracowywanych przez podobne organizacje<sup>26</sup>.

### 40

W porównaniu z prognozami podobnych organizacji prognozy krajowe Komisji polegają w większym stopniu na opiniach ekspertów, w mniejszym zaś na podejściach ekonometrycznych. Stwarza to trudności w przypadku oceny i analizy ich wiarygodności.

26 Przeprowadzono szereg badań w tym zakresie. Do najnowszych należą badania wymienione na s. 27 dokumentu roboczego nr 1107 Departamentu Gospodarczego OECD (2014 r.), dostępnego pod adresem: [http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/economics/oecd-forecasts-during-and-after-the-financial-crisis\\_5jz7311qw1s1-en](http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/economics/oecd-forecasts-during-and-after-the-financial-crisis_5jz7311qw1s1-en), oraz w biuletynie ekonomicznym Komisji nr 476 z grudnia 2012 r. dostępnym pod adresem: [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/economic\\_paper/2012/ecp476\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2012/ecp476_en.htm) (Jest to analiza porównawcza dotycząca dokładności prognoz gospodarczych Komisji Europejskiej, MFW i OECD).

### ... którym jednak brakuje przejrzystości

#### 41

Organy niektórych państw członkowskich, z którymi przeprowadzono wywiady, uważają, że proces prognozowania nie jest przejrzysty, zwłaszcza w odniesieniu do szczegółowych założeń dla poszczególnych krajów przyjętych na potrzeby wskaźników budżetowych. Jeśli między prognozami Komisji a prognozami przygotowanymi przez organy krajowe wystąpią różnice, państwa członkowskie nie są w stanie ich ocenić, ponieważ Komisja nie ujawnia w wystarczającym zakresie swoich szczegółowych założeń podczas rozmów z organami krajowymi.

#### 42

Potwierdzają to doświadczenia Trybunału związane z przeglądem prognoz. Rozbieżności między prognozami Komisji a prognozami przygotowanymi przez państwa członkowskie można wytłumaczyć różnicami w podstawowych założeniach. Zidentyfikowanie założeń, które powodują takie rozbieżności, nie jest jednak łatwym zadaniem, zważywszy na dużą liczbę arkuszy kalkulacyjnych i opinii ekspertów. Ponadto nie ma standardowego podsumowania (np. w formie tabeli korelacji) wyraźnie wskazującego różnice między danymi szacunkowymi Komisji i państw członkowskich dotyczącymi wskaźników budżetowych, które są wykorzystywane jako podstawa do wydania zaleceń przez Komisję.

#### 43

Fakt ten należy postrzegać w kontekście przepisów, zgodnie z którymi „Komisja podaje do wiadomości publicznej metodykę, założenia i stosowne parametry, które stanowią podstawę sporządzanych przez nią prognoz makroekonomicznych i budżetowych”<sup>27</sup>. Niemniej organy państw członkowskich zauważyły także, że udostępnianie informacji przez Komisję znacznie się poprawiło na przestrzeni lat.

#### 44

Zmieniająca się wiedza ekonomiczna i zmiany w strukturze gospodarki wymagają ciągłego ulepszania procesu prognozowania. Z tego względu w ostatnich latach Komisja podjęła szereg działań obejmujących na przykład zmianę głównego szablonu na potrzeby prognozowania, zwiększenie poziomu szczegółowości dla niektórych sektorów gospodarki oraz wprowadzenie nowego, szczegółowego narzędzia do wykrywania dodatkowych niespójności w danych. Ponadto Komisja prowadzi obecnie prace nad pilotażowym modelem prognozowania, w pierwszej kolejności dla strefy euro jako całości, a także nad modułami krajowymi, mając na uwadze ostateczny cel, jakim jest zastosowanie takiego modelu do przeprowadzania kontroli jakości stanowiących uzupełnienie prognoz opartych na osądzie<sup>28</sup>.

27 Art. 4 ust. 2 dyrektywy Rady 2011/85/UE z dnia 8 listopada 2011 r. w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich (Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 41).

28 Zob. odpowiedź Komisji na zalecenie 2 w sprawozdaniu specjalnym nr 18/2015 „Pomoc finansowa dla krajów znajdujących się w trudnej sytuacji” (<http://eca.europa.eu>).

**45**

Konieczne są dalsze udoskonalenia. Komisja publikuje co prawda istotne zewnętrzne założenia wykorzystywane w prognozach oraz inne założenia techniczne, ale nie podaje informacji na temat domyślnych założeń dla poszczególnych krajów, które trudno jest wywnioskować z arkuszy kalkulacyjnych. Ponadto DG do Spraw Gospodarczych i Finansowych uznaje arkusze kalkulacyjne za dokumenty wewnętrzne, które nie mają być udostępniane poza Komisją.

**Uchybienia w analizie danych statystycznych nie zostały jak dotąd wyeliminowane...****46**

Analizy danych statystycznych przeprowadzane przez Eurostat obejmują weryfikacje prowadzone wewnętrznie (oceny jakości danych) lub na miejscu (wizyty konsultacyjne). Ich uzupełnieniem są wytyczne przekazywane dwustronnie (na wniosek państwa członkowskiego) lub, z inicjatywy Eurostatu, w odniesieniu do szczególnie skomplikowanych kwestii.

**Ocena jakości danych****47**

Eurostat przeprowadza dokładną analizę danych statystycznych otrzymanych od państw członkowskich oraz ich odpowiedzi na wnioski o wyjaśnienia, przekazanych w okresie trzech tygodni po każdym ze zgłoszeń PND składanych dwa razy w roku (zob. pkt 10). Poza tym okresem Eurostat przeprowadza także wewnętrzne weryfikacje dotyczące kwestii metodycznych i innych kwestii dotyczących danych, uzupełnione o wizyty konsultacyjne w państwach członkowskich.

**48**

Nadal istnieją możliwości, by bardziej kompleksowo udokumentować wewnętrzny proces weryfikacji. Obecnie można mieć trudności z prześledzeniem, w jaki sposób przeprowadzono poszczególne oceny jakości, a co za tym idzie – ze zrozumieniem przyczyn tych ocen. Trudniejsze może także okazać się wykazanie, że oceny są przeprowadzane w spójny sposób. W **ramce 2** przedstawiono kilka przykładów świadczących o niewystarczającej dokumentacji.

### Przykłady niewystarczającej dokumentacji ze strony Eurostatu

W sześciu państwach członkowskich, w których przeprowadzono wizyty kontrolne, wystąpiły przypadki, kiedy do organów zwrócono się z zapytaniem, czy zastosowały wymagane kryteria, ale nie musiały one udokumentować swoich odpowiedzi. Tak było na przykład w przypadku rejestrowania prywatyzacji czy dywidend.

Jedno państwo członkowskie przesłało dane na temat odsetek i sprawozdań finansowych, ale ocena dokonana przez Eurostat nie była dobrze udokumentowana.

Inne państwo członkowskie z kolei, nie podając żadnych dodatkowych wyjaśnień, potwierdziło w bardzo lakoniczny sposób, że odsetki wyliczono w ujęciu memoriałowym.

Nie ma żadnych dowodów na systematyczne lub szczegółowe analizy prowadzone przez Eurostat, które dotyczyłyby informacji zawartych w tabelach skorelowanych<sup>29</sup>. Eurostat nigdy nie przekazał państwom członkowskim informacji zwrotnych na temat jakości tych tabel.

<sup>29</sup> Tabele skorelowane pokazują zależność między pozycjami rachunków publicznych a klasyfikacjami ESA.

## 49

Co więcej, dane przekazywane przez państwa członkowskie nie zawsze są kompletne. Odnosi się to zarówno do danych obowiązkowych, jak i dobrowolnych, gdyż dane przekazywane dobrowolnie również są często wykorzystywane w ocenach Eurostatu. **Załącznik II** zawiera przykłady brakujących informacji.

## 50

Proces oceny jakości w większości regulują wewnętrzne procedury pisemne i wytyczne określające sposób analizy danych. Pomocne byłoby jednak, gdyby wyraźniej określono, w jaki sposób obowiązujące przepisy i wytyczne (ESA i MGDD) należy stosować w jednym kluczowym obszarze, a mianowicie w przypadku klasyfikacji (wyodrębnienia) publicznych jednostek instytucjonalnych w ramach sektora instytucji rządowych i samorządowych (tj. które podmioty/organy należy uwzględnić w obliczeniach deficytu budżetowego i długu publicznego). Miałoby to prawdopodobnie pozytywny wpływ na zakres i spójność oceny (zob. **załącznik III**).

## 51

Trybunał przeanalizował klasyfikację szeregu publicznych jednostek instytucjonalnych w sześciu państwach członkowskich ujętych w próbie i stwierdził, że w niektórych przypadkach zasady dotyczące klasyfikacji jednostek<sup>30</sup> określone w ESA 95 powinny być zostać poddane bardziej dogłębnej analizie. Trybunał stwierdził także, że sześć państw członkowskich stosowało różne przedziały czasowe na potrzeby analizy i klasyfikacji jednostek publicznych (zob. przykłady w **ramce 3**).

30 Zgodnie z regułami rachunkowości, aby wyznaczyć populację sektora instytucji rządowych i samorządowych, każdą jednostkę instytucjonalną należy przeanalizować pod kątem jej podstawowej funkcji, charakteru i mechanizmów kontroli. Jeśli podstawową funkcją jednostki jest dystrybucja bogactwa, należy ją włączyć do sektora instytucji rządowych i samorządowych. Jednostki zaangażowane w pośrednictwo finansowe powinny być zaklasyfikowane do sektora przedsiębiorstw finansowych. Jednostki niepodlegające kontroli sektora instytucji rządowych i samorządowych nie powinny być klasyfikowane jako przynależące do tego sektora. Pod względem charakteru jednostki podlegające kontroli sektora instytucji rządowych i samorządowych powinny być klasyfikowane jako należące do tego sektora, jeśli kwalifikują się jako nierynkowe po zastosowaniu kryterium 50 %, zgodnie z którym jednostka jest „rynkowa”, jeśli stosunek sprzedaży do kosztów produkcji wynosi ponad 50 %, a „nierynkowa”, jeśli stosunek ten nie przekracza 50 %. Sprzedaż obejmuje sprzedaż towarów i usług, z wyjątkiem podatków od produktów, ale łącznie z wszystkimi dotacjami do produktów (wszelkie płatności powiązane z wielkością lub wartością produkcji), z wyłączeniem płatności w celu pokrycia ogólnego deficytu.

## Ramka 3

### Przykłady uchybień dotyczących klasyfikacji w dokumentach przekazanych przez sześć państw członkowskich objętych kontrolą

- o Przypadki nie w pełni zgodne z ESA 95, ale zaakceptowane przez Eurostat, dotyczące np. kompletności czy różnych podejść do klasyfikacji jednostek.
- o Główne uchybienia w klasyfikacji publicznych jednostek instytucjonalnych.
- o Uchybienia dotyczące procedur i przedziałów czasowych na potrzeby analizy i (zmiany) klasyfikacji jednostek w sektorze instytucji rządowych i samorządowych/poza tym sektorem.

Szczegółowe informacje można znaleźć w **załączniku III**.

## Wizyty konsultacyjne

## 52

Eurostat przeprowadzał dwa rodzaje wizyt w państwach członkowskich w celu zweryfikowania danych wykorzystywanych w procesie PND. Pierwszy rodzaj to standardowe wizyty konsultacyjne wykorzystywane w celu przeglądu danych, analizy kwestii metodycznych i oceny przestrzegania przez krajowy urząd statystyczny reguł rachunkowości. Standardowe wizyty konsultacyjne są organizowane w każdym państwie członkowskim co najmniej raz na dwa lata. Oprócz nich w latach 2011–2013 Eurostat przeprowadzał również wizyty konsultacyjne dotyczące wyjściowych źródeł danych w celu oceny zarządzania przepływami danych źródłowych dotyczących finansów publicznych/danych systemowych, pochodzących od różnych dostawców danych statystycznych PND do krajowego urzędu statystycznego, który wykorzystuje je do opracowania statystyk dotyczących deficytu i długu, a także w celu oceny kontroli tych przepływów. Wizyty te były ukierunkowane na wskazanie, ocenę i monitorowanie istotnych zagrożeń lub problemów celem podjęcia ewentualnych działań naprawczych. Od 2014 r. wizyty konsultacyjne dotyczące wyjściowych źródeł danych stanowią część standardowych wizyt konsultacyjnych. W **tabeli 3** podano daty wizyt konsultacyjnych w okresie objętym kontrolą.

Tabela 3

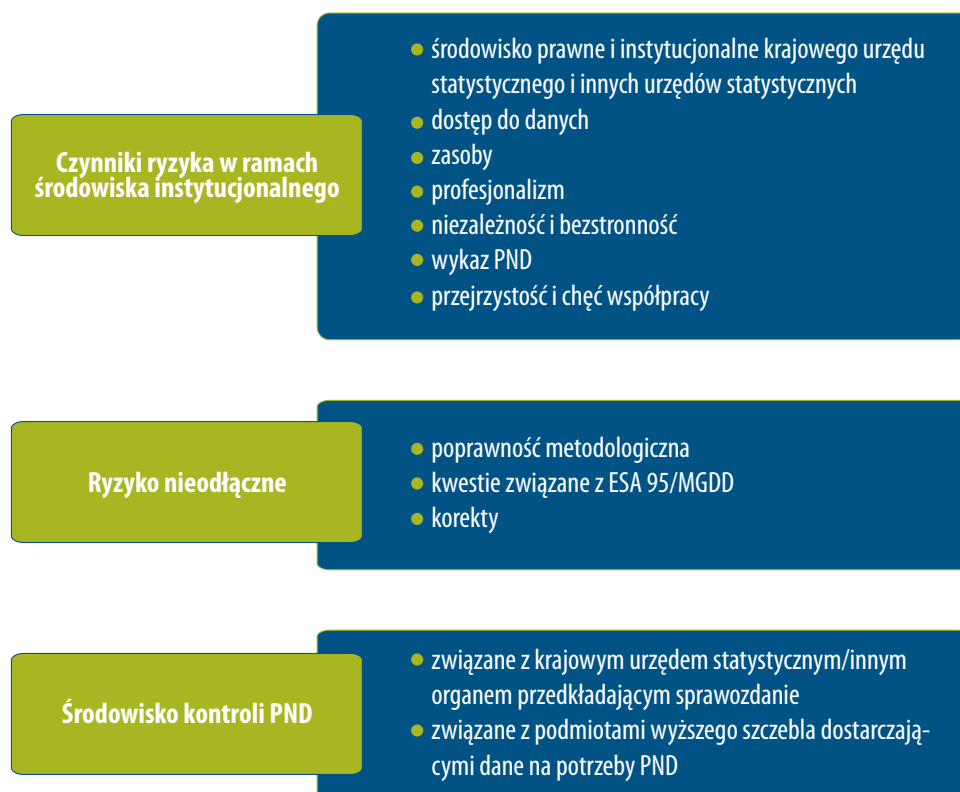
## Wizyty konsultacyjne przeprowadzone w latach 2008–2014

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Republika Czeska		sierpień (wizyta standardowa)		maj (wizyta standardowa)	maj (wizyta dot. danych wyjściowych), listopad (wizyta standardowa)		listopad (wizyta standardowa)
Niemcy		maj (wizyta standardowa)		maj (wizyta standardowa)		czerwiec (wizyta dot. danych wyjściowych) październik (wizyta dot. danych wyjściowych)	luty (wizyta standardowa)
Francja	czerwiec (wizyta standardowa)		listopad (wizyta standardowa)		listopad (wizyta standardowa)		czerwiec (wizyta standardowa)
Włochy		marzec (wizyta standardowa)		czerwiec (wizyta standardowa)	listopad (wizyta dot. danych wyjściowych)	luty (wizyta standardowa)	
Cypr	grudzień (wizyta standardowa)		grudzień (wizyta standardowa)		wrzesień (wizyta standardowa)		wrzesień (wizyta standardowa)
Malta	styczeń (wizyta standardowa)		lipiec (wizyta standardowa)		maj (wizyta standardowa)		maj (wizyta standardowa)

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie informacji przekazanych przez Eurostat.

## 53

Aby wskazać zagrożenia związane z gromadzeniem i zestawianiem statystyk PND w państwie członkowskim, Eurostat korzysta z modelu analizy ryzyka. Ocena ryzyka jest przeprowadzana raz do roku w każdym państwie członkowskim na podstawie dobrze zorganizowanego i wszechstronnego modelu, który obejmuje wszystkie aspekty procesu zestawiania danych (zob. **rys. 5**). Analiza ryzyka była wykorzystywana przede wszystkim w celu wytypowania państw członkowskich do objęcia wizytą konsultacyjną dotyczącą wyjściowych źródeł danych. Mogła ona jednak być lepiej udokumentowana. Przykładowo Trybunał nie zawsze znajdował pisemne objaśnienia zmian z roku na rok, jeśli chodzi o prawdopodobieństwo wystąpienia lub wpływ ocenianego czynnika ryzyka. Nie ma także dowodów na to, że na potrzeby wizyt wybierano kwestie o wysokim poziomie ryzyka.

**Rys. 5** Model analizy ryzyka


Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie informacji przekazanych przez Eurostat.

## 54

W latach 2006–2014 średni czas trwania standardowych wizyt konsultacyjnych i wizyt konsultacyjnych dotyczących wyjściowych źródeł danych w sześciu wybranych państwach członkowskich wynosił odpowiednio 1,7 i 3,5 dnia. Liczba kwestii będących przedmiotem wizyt wahała się od trzech do dziesięciu w przypadku standardowych wizyt konsultacyjnych oraz od czterech do siedmiu w przypadku wizyt dotyczących wyjściowych źródeł danych. Co do zasady program wizyty konsultacyjnej obejmuje pięć punktów standardowych<sup>31</sup> oraz szereg specjalnie wybranych kwestii. W wyjątkowych przypadkach, jeśli wizyty w danym państwie odbywają się częściej lub ich celem jest omówienie ograniczonej liczby kwestii, program może obejmować mniej punktów. Zważywszy, że zespół składa się z trzech do czterech pracowników, jest mało prawdopodobne, by czas spędzony na miejscu był wystarczający do poruszenia wszystkich tematów w odpowiednim zakresie, w związku z czym możliwe jest, że kwestie dotyczące jakości danych nie zostały dostatecznie przeanalizowane.

## 55

Ocena jakości danych PND przeprowadzana przez Eurostat opiera się na systemach statystycznych państw członkowskich. W związku z tym Eurostat musi mieć pewność, że nie tylko dane PND są zgodne ze standardami ESA, ale także że państwa członkowskie stosują spójne podejście do zestawiania danych, niezależnie od wykorzystywania różnych systemów statystycznych. W okresie objętym kontrolą wizyty przeprowadzane przez Eurostat dotyczyły rozwiązań instytucjonalnych w państwach członkowskich, a mianowicie formalnych porozumień obowiązujących organy krajowe w ramach PND. Choć takie rozwiązanie jest zalecane, nie stanowi ono obowiązku prawnego. Podczas wizyt konsultacyjnych dotyczących wyjściowych źródeł danych Eurostat badał także jakość systemów PND, przede wszystkim w odniesieniu do wyjściowych danych źródłowych. Eurostat nie posiada formalnych, pisemnych zasad w tym względzie, a Trybunał nie znalazł żadnych dowodów potwierdzających dokonywanie przez urzędników oceny systemów nadzoru i kontroli państw członkowskich. Wobec niewystarczającej dokumentacji dotyczącej systemów nadzoru i kontroli stosowanych na potrzeby zestawiania danych nie jest możliwe wdrożenie systemowego podejścia do analizy jakości otrzymanych danych.

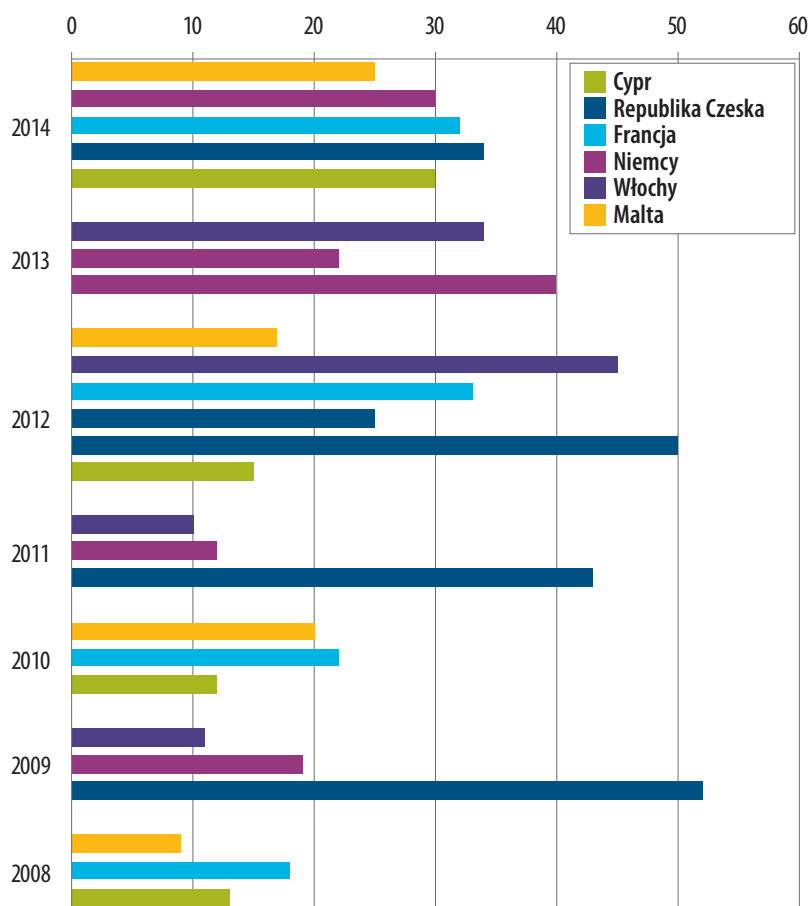
## 56

W przypadku państw członkowskich objętych kontrolą sprawozdania były publikowane od 9 do 52 tygodni po danej wizycie (zob. **rys. 6**). Weryfikacje na miejscu mogą prowadzić do zainicjowania „punktów wspomagających działania”, które państwo członkowskie powinno zrealizować w celu usunięcia niedociągnięć zidentyfikowanych podczas weryfikacji. Punkty te nie są obowiązkowe, a ich realizacja często zajmuje dużo czasu. W sześciu państwach członkowskich objętych kontrolą około jednej trzeciej punktów wspomagających działania nie zrealizowano w terminie ustalonym przez Eurostat. W analizowanej próbie Trybunał nie stwierdził jednak przypadków, w których brak realizacji takich punktów w terminie byłby uwzględniony w ocenie jakości przekazanych danych, mimo że punkty te dotyczą niekiedy istotnych kwestii, które mogą mieć wpływ na dane.

31 Kwestie dotyczące zdolności gromadzenia i analizy danych statystycznych (rozwiązania instytucjonalne i źródła danych, stan prac nad wykazem źródeł danych i metod); działania następcze podjęte w związku z poprzednimi wizytami konsultacyjnymi; działania następcze w związku z najnowszymi sprawozdaniami – analiza tabel PND i dodatkowych kwestionariuszy; kwestie metodyczne i rejestrowanie poszczególnych transakcji rządowych (wyodrębnienie sektora instytucji rządowych i samorządowych, zastosowanie zasady 50 % w rachunkach narodowych, wdrożenie zasady memoriałowej oraz rejestrowanie transakcji rządowych); inne kwestie (planowane przyszłe działania, przesyłanie statystyk finansów publicznych itp.).

Rys. 6

Czas do publikacji sprawozdań z wizyt (w tygodniach)



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie informacji przekazanych przez Eurostat.

## Wytyczne

### 57

Aby zapewnić zharmonizowane podejście, Eurostat przekazuje państwom członkowskim wytyczne metodyczne dotyczące sposobu rejestrowania szczegółowych kwestii związanych z sektorem instytucji rządowych i samorządowych. Wytyczne mogą być inicjowane na dwa sposoby:

- a) Państwa członkowskie mogą zwrócić się do Eurostatu o udzielenie porady w przypadku skomplikowanych kwestii.
- b) Podczas przeprowadzania oceny jakości Eurostat może natrafić na kwestie metodyczne wymagające interpretacji. Jeśli kwestie takie dotyczą kilku państw członkowskich, Eurostat ustanawia grupę zadaniową lub organizuje konsultacje z ekspertami z Komitetu ds. Statystyki Walutowej, Finansowej i Bilansu Płatniczego.

### 58

Eurostat zapewnia wytyczne dwustronne na szczeblu konkretnych organów, jeśli wnioskuje o to państwo członkowskie. W kwestiach szczególnie skomplikowanych niekiedy wydaje także wytyczne z własnej inicjatywy. Dwustronne wytyczne, choć wiążące, nie zawsze są zgłaszane do KEF i nie zawsze są podawane do wiadomości publicznej z uwagi na wolę państw członkowskich, by zachować poufność. Wytyczne przekazane trzem z sześciu skontrolowanych państw członkowskich (w formie wytycznych *ex ante/ex post*) nie zostały zgłoszone do KEF ani opublikowane na stronie internetowej Eurostatu. W 2014 r. i 2015 r. Eurostat otrzymał 36 wniosków formalnych o doradztwo *ex ante/ex post*, przy czym do wiadomości publicznej podano odpowiedzi udzielone tylko na 23 z nich. Tymczasem publikacja takich wytycznych mogłaby ułatwić dzielenie się dobrymi praktykami przez państwa członkowskie oraz zwiększyć porównywalność i przejrzystość.

## ... a kluczowe aspekty procesu oceny wymagają dalszego wyjaśnienia

### 59

Niektóre kluczowe elementy procesu oceny są niejasne, na przykład identyfikacja działań jednorazowych i tymczasowych oraz kwantyfikacja ich szacowanego wpływu. Tymczasem mogą one wpływać na decyzję o ewentualnym objęciu państwa członkowskiego procedurą PND lub możliwym przedłużeniu terminu na skorygowanie sytuacji nadmiernego deficytu (zob. także pkt 80).

## 60

Definicja tych elementów jest niejasna i w związku z tym może być dowolnie interpretowana. Są one definiowane jako „działania o przejściowym wpływie na budżet, które nie prowadzą do trwałej zmiany sytuacji budżetowej w perspektywie międzyokresowej”<sup>32</sup> lub „działania jednorazowe, których wpływ na saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych koncentruje się na jednym roku lub bardzo ograniczonej liczbie lat”<sup>33</sup>, nie ma jednak szczegółowej metodyki ich identyfikacji. Orientacyjny wykaz przedstawiony w **ramce 4** został zaczerpnięty z raportu „Public finances in EMU 2006” [Finanse publiczne w UGW 2006]. Zawiera on przykłady działań uznawanych za jednorazowe i tymczasowe.

32 Kodeks postępowania.

33 „Public finances in EMU 2006” [Finanse publiczne w UGW 2006], część II, pkt 4.2. Raport został wydany w serii *European Economy* nr 3/2006.

## Ramka 4

## Finanse publiczne w UGW 2006 (fragment)

## Działania zmniejszające deficyt

**Amnestie podatkowe wiążące się z jednorazową zapłatą podatku.** Typowym przykładem jest zaproponowanie przez rząd amnestii w celu ściągnięcia do kraju kapitału z zagranicy. Amnestia może wiązać się z jednorazową zapłatą podatku, którego wartość może być wysoka.

**Sprzedaż aktywów niefinansowych** (nieruchomości, licencje i koncesje publiczne). Najbardziej znanym przykładem jest sprzedaż licencji UMTS w 2000 r. (a w niektórych państwach w kolejnych latach).

**Tymczasowe zmiany ustawodawcze dotyczące harmonogramu wydatków lub dochodów o pozytywnym wpływie na saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych.** Obejmuje to zmiany stawek podatkowych, które są jednoznacznie zapowiedziane jako tymczasowe, a także tymczasowe zmiany w harmonogramie wydatków i poborze dochodów.

**Wyjątkowe dochody związane z przeniesieniem zobowiązań emerytalnych.** Dochody te odpowiadają płatności dokonanej przez dane przedsiębiorstwo na rzecz rządu w zamian za przeniesienie odpowiedzialności za przyszłą wypłatę emerytur dla pracowników tego przedsiębiorstwa. Wielkość płatności jednorazowych zależy od wartości zobowiązań emerytalnych przyjmowanych przez rząd i może mieć duże znaczenie.

**Zmiany w dochodach lub wydatkach wynikające z orzeczenia Trybunału lub innych organów.** Takie działania obejmują na przykład zwrot dotacji na rzecz sektora instytucji rządowych i samorządowych zarządzony przez Komisję.

**Sekurytyzacja o pozytywnym wpływie na saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych.**

**Wyjątkowe dochody ze spółek będących własnością państwa.**

## Działania zwiększające deficyt

**Krótkoterminowe koszty nadzwyczajne związane z poważnymi katastrofami naturalnymi lub innymi wyjątkowymi wydarzeniami** (np. działania wojskowe, inne). Doświadczenie pokazuje, że wyjątkowość tych kosztów zależy w dużej mierze od wielkości państwa.

**Zmiany w dochodach lub wydatkach wynikające z orzeczenia Trybunału lub decyzji Komisji.**

## Uwagi

### 61

Innym kluczowym aspektem wymagającym wyjaśnienia jest kwestia „nieprzewidywanych niekorzystnych zdarzeń gospodarczych, niosących poważne negatywne konsekwencje dla finansów publicznych” (zob. pkt 24). Choć definicja „poważnych negatywnych konsekwencji dla finansów publicznych” istnieje do celów wewnętrznych, koncepcja „nieprzewidywanych niekorzystnych zdarzeń gospodarczych” nigdy nie zostały zdefiniowane<sup>34</sup>.

### 62

Jako że wskazanie dla każdego kraju kompletnego wykazu okoliczności, do których może mieć zastosowanie ta koncepcja, nie jest możliwe, zwłaszcza biorąc pod uwagę, że zdarzenia takie są z natury nieprzewidywalne, potrzebne są kryteria dające pewną orientację. Ze względu na brak definicji i wytycznych Komisja zaklasyfikowała niespodziewanie niski wzrost gospodarczy we Francji w 2013 r. jako „nieprzewidziane niekorzystne zdarzenie”. Trudno jest jednak znaleźć uzasadnienie dla takiej decyzji.

### **Brak przejrzystości w ocenach jakości danych i analizach ekonomicznych; analizy są przeprowadzane zgodnie z zasadami, ale koncentrują się bardziej na deficycie budżetowym niż na długu publicznym**

### 63

Niniejsza część dotyczy przejrzystości, obiektywności i wykonalności zastrzeżeń i zaleceń Komisji.

### **Kryteria stosowane przez Eurostat w celu zgłoszenia zastrzeżeń i zmiany danych nie są wystarczająco przejrzyste i obiektywne**

### 64

Eurostat może zgłaszać zastrzeżenia lub wprowadzać zmiany, jeśli uzna, że jakość danych jest nieodpowiednia. W latach 2008–2014 Eurostat zgłosił dwanaście zastrzeżeń i zmienił dane w dziesięciu przypadkach, z których żaden nie dotyczył państw członkowskich kontrolowanych przez Trybunał. Biorąc pod uwagę dużą liczbę punktów wspomagających działania, Eurostat zgłasza zastrzeżenia stosunkowo rzadko.

34 Zgodnie z wewnętrzną wersją „Vademecum dotyczącego paktu stabilności i wzrostu” DG do Spraw Gospodarczych i Finansowych.

## 65

Eurostat nie ustanowił wyraźnych kryteriów w odniesieniu do formułowania zastrzeżeń lub zmiany danych państw członkowskich, a procedura ta opiera się na osądzie zawodowym. W przypadku niektórych problemów metodycznych stwierdzonych przez Eurostat nie udokumentowano w odpowiedni sposób powodów zgłoszenia zastrzeżenia, w tym potencjalnego wpływu na dane dotyczące deficytu i długu. W **ramce 5** opisano niektóre takie przypadki.

## Ramka 5

**Przykładowe zdarzenia o potencjalnym wpływie na dane dotyczące deficytu i długu, które nie zostały odpowiednio udokumentowane****Republika Czeska**

- o Rzadko przeprowadzano test producentów rynkowych/nierynkowych, w wyniku czego duża liczba jednostek publicznych (przedsiębiorstw) nie została zweryfikowana.

**Francja**

- o Kwota otrzymana przez jednostkę rządową za przejęcie kosztów likwidacji obiektów jądrowych (1,6 mld (0,1 % PKB) w 2004 r.).
- o Niekompletność sektora instytucji samorządowych na szczeblu lokalnym.

**Niemcy**

- o Jednostki nierynkowe nie są klasyfikowane do sektora instytucji rządowych i samorządowych od pierwszego roku uzyskania przez nie statusu nierynkowego.
- o Brak szczegółowych danych na potrzeby analizy zastrzyków kapitałowych, pochodnych instrumentów finansowych i wypłat zysku.

**Malta**

- o Klasyfikacja przedsiębiorstwa Malita i projektu City Gate.

**Włochy**

- o Nakłady brutto na środki trwałe nie są ujmowane na zasadzie memoriałowej w przypadku dużych inwestycji.

Szczegółowe informacje przedstawiono w **załączniku IV**.

## DG do Spraw Gospodarczych i Finansowych przeprowadza analizy zgodnie z przepisami...

### 66

Gdy wszczynana jest PND, DG do Spraw Gospodarczych i Finansowych przygotowuje analizy wykorzystywane jako podstawa do dalszych decyzji w sprawie PND oraz wydaje zalecenia. Jeśli procedura jest już w toku, ma to miejsce w następstwie regularnych ocen skuteczności podjętych działań (zob. pkt 22). W przypadku nowych procedur wyniki tych analiz są prezentowane w sprawozdaniu wymaganym na podstawie art. 126 ust. 3 TFUE, natomiast w przypadku trwających procedur – w wewnętrznym dokumencie roboczym Komisji.

### 67

Zgodnie z postanowieniami TFUE<sup>35</sup> PND jest wszczynana w następstwie zbadania przez Komisję poszanowania dyscypliny budżetowej przez państwo członkowskie na podstawie kryteriów deficytu i długu. W tym celu DG do Spraw Gospodarczych i Finansowych monitoruje rozwój sytuacji budżetowej oraz wysokość długu publicznego w każdym państwie członkowskim na podstawie danych rzeczywistych, planów przedstawionych w programie stabilności lub konwergencji państwa członkowskiego oraz prognoz Komisji. Przekroczenie wartości progowych ustanowionych w protokole nr 12 do TFUE nie skutkuje automatycznym wszczęciem PND, gdyż muszą zostać uwzględnione inne istotne czynniki. Są one ujęte w niewyczerpującej liście wskaźników ekonomicznych zgrupowanych w ramach pozycji dotyczących średniookresowej sytuacji gospodarczej i budżetowej oraz długu publicznego<sup>36</sup>, a także obejmują wszelkie inne wskaźniki uznane za istotne i zaproponowane przez państwo członkowskie. Skontrolowane sprawozdania sporządzone na mocy art. 126 ust. 3 obejmowały wszystkie kwestie wspomniane powyżej.

## ... jednak PND była dotychczas skoncentrowana bardziej na deficycie budżetowym niż na długu publicznym

### 68

Kryterium długu zostało uruchomione dopiero w 2012 r. Jest ono nadal na etapie wprowadzania i nie będzie miało zastosowania do wszystkich państw członkowskich co najmniej do 2020 r. Procedury PND wszczęte przed listopadem 2011 r. będą uchylane tylko na podstawie kryterium deficytu, po czym zostanie zastosowany trzyletni środek przejściowy dotyczący długu. W **ramce 6** pokazano, jak zmieniało się kryterium długu od momentu przyjęcia traktatu z Maastricht.

35 Art. 126 ust. 2.

36 Pełną listę zawiera art. 2 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 1467/97.

### Ewolucja kryterium długu

W protokole nr 12 do Traktatu o Unii Europejskiej podpisanego w Maastricht w 1992 r. przewidziano wartości progowe dla deficytu publicznego (3 % PKB) oraz dla długu (60 % PKB) lub relację długu do PKB, która „zmniejsza się dostatecznie i zbliża się do wartości odniesienia w zadowalającym tempie”.

Jeśli przyjąć roczną nominalną stopę wzrostu PKB na poziomie 5 %, deficyt wynoszący 3 % PKB przyczyni się ostatecznie do ustabilizowania relacji długu do PKB na poziomie 60 %. Jeśli relacja ta wynosi powyżej 60 %, deficyt na poziomie 3 % spowoduje obniżenie wskaźnika zadłużenia rocznie o jedną dwudziestą dystansu względem wartości odniesienia wynoszącej 60 %. Innymi słowy, skoncentrowanie się na deficycie było uznawane za wystarczające do zapewnienia stałego obniżania długu i przez wiele lat uważano, że nie ma potrzeby dokładniejszego określenia tempa przybliżania się do wartości odniesienia.

Od czasu kryzysu w 2008 r. założenie, że roczna nominalna stopa wzrostu PKB będzie wynosić 5 %, stało się ewidentnie nierealistyczne (zob. **załącznik V**). W związku z tym deficyt wynoszący 3 % PKB nie oznacza już automatycznie przybliżania się do relacji długu do PKB na poziomie 60 % (na przykład przy rocznej stopie wzrostu nominalnego wynoszącej 3 % relacja długu do PKB ustabilizuje się na poziomie 100 %). Z tego względu do kryterium długu zostało skorygowane.

Bardziej precyzyjną definicję przedstawiono w art. 1 ust. 2 lit. b) rozporządzenia Rady (UE) nr 1177/2011 z dnia 8 listopada 2011 r., zgodnie z którą „relacja długu publicznego do produktu krajowego brutto (PKB) zmniejsza się dostatecznie i zbliża się w zadowalającym tempie do wartości odniesienia [...], jeśli na przestrzeni poprzednich trzech lat jej dystans względem wartości odniesienia zmniejszał się średnio w tempie jednej dwudziestej rocznie [...]”.

Niemniej 23 państwa członkowskie, które były już objęte PND w listopadzie 2011 r., podlegają przepisom przejściowym przez okres trzech lat po uchyleniu odnośnej PND. W związku z tym nowo zdefiniowane kryterium długu nie będzie miało powszechnego zastosowania do wszystkich państw członkowskich co najmniej do 2020 r. (zob. także **tabela 1**).

## 69

Zasada wprowadzona w 2011 r. przewiduje, że relacja długu publicznego do PKB spełnia kryterium długu, jeśli nie przekracza wartości odniesienia (60 % PKB) lub jeśli na przestrzeni trzech lat dystans względem wartości odniesienia zmniejsza się średnio w tempie jednej dwudziestej rocznie w ujęciu retrospektywnym, prognostycznym lub uwzględniającym zmiany cykliczne.

## 70

Dopuszczalne tempo obniżania relacji długu do PKB jest zatem orientacyjnie takie, jakie miałyby miejsce, niezależnie od początkowego poziomu zadłużenia, gdyby wartość deficytu publicznego wynosiła 3 % PKB, a roczna stopa wzrostu nominalnego wynosiła 5 %. Ponieważ wzrost nominalny od 2008 r. kształtuje się niezmiennie poniżej 5 %, to aby osiągnąć wartość odniesienia dla długu, deficyt publiczny należy obniżyć do poziomu poniżej 3 % PKB – a jeśli uwzględnić wyższe początkowe poziomy zadłużenia, docelowy poziom deficytu powinien być jeszcze bardziej wyśrubowany. Sprawia to, że wymogi dotyczące przybliżania się do wartości odniesienia są szczególnym wyzwaniem dla mocno zadłużonych państw członkowskich.

## 71

W **tabeli 4** Trybunał wykorzystał dane Komisji i prognozę<sup>37</sup> relacji długu do PKB w latach 2013–2020, aby na ich podstawie obliczyć roczną relację w stosunku do wartości odniesienia dla długu w przypadku pięciu państw objętych próbą<sup>38</sup>. Tylko w przypadku Niemiec i Malty, których dług wynosi ok. 70 % PKB, wykazano, że w analizowanym okresie spełnione zostało kryterium długu. Cypr, który został objęty programem pomocy finansowej w kwietniu 2013 r., według prognoz osiągnie wartość odniesienia dla długu w 2018 r. Francja, która została objęta PND w kwietniu 2009 r. i w przypadku której oczekuje się, że odnosząca się do niej procedura zakończy się pod koniec 2017 r., powinna spełnić kryterium długu wraz z końcem trzyletniego okresu przejściowego, który rozpocznie się w momencie uchylecia PND (tj. w 2020 r.). Jeśli jednak wziąć pod uwagę, że relacja długu do PKB we Francji w 2015 r. wynosiła 96,5 %, nie należy się spodziewać, że kraj ten spełni kryterium długu do 2020 r. Podobnie jak w przypadku Francji, Komisja prognozuje również, że we wszystkich latach w analizowanym okresie relacja długu do PKB we Włoszech będzie przekraczała maksymalny dopuszczalny poziom wymagany dla osiągnięcia wartości odniesienia. Ze scenariusza Komisji wynika zatem, że Włochy, w przypadku których relacja długu do PKB w 2015 r. wynosiła 133,0 %, nie będą w stanie osiągnąć wartości odniesienia dla długu w okresie prognozowania do 2020 r. – co stanowi naruszenie *prima facie* kryterium długu.

37 Dane dotyczące Niemiec, Włoch, Francji i Malty pochodzą ze sprawozdania Komisji dotyczącego stabilności budżetowej za 2015 r. (scenariusz odniesienia). Komisja nie uwzględniła danych z Cypru, ponieważ kraj ten jest objęty programem pomocy finansowej. Dane dotyczące Cypru zaczerpnięto zatem ze sprawozdania MFW na temat Cypru, sporządzonego na mocy art. IV (Sprawozdanie krajowe MFW nr 14/313, październik 2014 r.).

38 Z wyjątkiem Republiki Czeskiej, gdzie relacja długu do PKB kształtuje się poniżej wartości progowej 60 %.

**Tabela 4** Kształtowanie się poziomu zadłużenia zgodnie ze scenariuszem odniesienia Komisji względem wartości odniesienia dla długu (wszystkie wartości w %)

		2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
NIEMCY	relacja długu do PKB (KE)	77,4	74,9	71,4	68,5	65,6	63,0	60,6	58,2
	relacja długu do PKB (wartość odniesienia)				73,1	70,4	67,6	65,1	62,7
FRANCJA	relacja długu do PKB (KE)	92,3	95,6	96,5	97,1	97,4	97,8	97,8	97,4
	relacja długu do PKB (wartość odniesienia)				91,5	92,9	93,4	93,8	94,0
WŁOCHY	relacja długu do PKB (KE)	128,8	132,3	133,0	132,2	130,0	128,2	126,0	123,5
	relacja długu do PKB (wartość odniesienia)				124,5	125,5	124,7	123,3	121,4
CYPR	relacja długu do PKB (KE)	111,5	117,4	126,0	122,5	116,4	111,1	106,5	102,6
	relacja długu do PKB (wartość odniesienia)				112,9	116,1	115,5	111,0	106,2
MALTA	relacja długu do PKB (KE)	69,6	68,3	65,9	63,2	61,0	59,2	58,1	57,4
	relacja długu do PKB (wartość odniesienia)				67,1	65,2	63,0	61,0	59,4

Źródło: Symulacja Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w oparciu o dane Komisji. Komórki zaznaczone na żółto wskazują, że zgodnie z prognozą państwo członkowskie powinno w danym roku osiągnąć wartość odniesienia dla długu.

## Trudno jest zrozumieć analizy przeprowadzone przez Komisję...

### 72

Liczba czynników (zob. pkt 14 (ii)), które Komisja może uwzględnić w swojej analizie, jest teoretycznie nieograniczona. Ponadto, jako że nie ma ram metodycznych, które umożliwiłyby wyważenie wpływu tych czynników na ocenę, wszystkie wnioski opierają się na osądzie ekonomicznym Komisji. Niektóre przypadki mogą co prawda wymagać bardziej jakościowego podejścia opartego na wiedzy ekspertów, trudno jest jednak zrozumieć, jak osąd ekonomiczny Komisji ma się do innych czynników.

### 73

W czterech z dziewięciu przeanalizowanych sprawozdań sporządzonych na podstawie art. 126 ust. 3 Komisja uznała, że istotne czynniki świadczą lub zdają się świadczyć o „niejednoznacznej sytuacji”<sup>39</sup>, a w trzech innych stwierdziła, że istotne czynniki wydają się wskazywać na korzystną lub względnie korzystną sytuację<sup>40</sup>. Sposób rozumowania leżący u podstaw tych wniosków jest jednak niejasny, podobnie jak wpływ tej analizy na ostateczną decyzję o ewentualnym objęciu państwa członkowskiego PND lub przedłużeniu terminu PND.

## ... bez dostępu do wszystkich wykorzystanych danych nie ma możliwości odtworzenia podstawowych obliczeń, ...

### 74

Informacje dotyczące danych wykorzystanych przez Komisję w obliczeniach były często trudno dostępne. Ustalenie to potwierdzili przedstawiciele organów krajowych niektórych państw członkowskich objętych kontrolą.

### 75

Na przykład w przypadku zmienionych zaleceń informacje zawarte w odpowiednim dokumencie roboczym służb Komisji nie były wystarczające, by odtworzyć obliczenia wysiłku fiskalnego i innych zmiennych, które są niezbędne do oceny spełnienia przez państwa członkowskie pierwotnych zaleceń. W tym względzie dokument roboczy leżący u podstaw zalecenia Komisji dotyczącego przedłużenia terminu PND dla Francji w lutym 2015 r. nie zawierał danych na poparcie scenariusza odniesienia<sup>41</sup> ani żadnych szczegółowych informacji dotyczących dodatkowych działań dyskrecyjnych po stronie dochodów, chociaż dane te są niezbędne do odtworzenia oceny skuteczności podjętych działań, która doprowadziła do przedłużenia terminu.

39 Republika Czeska (7.10.2009), Włochy (7.10.2009), Cypr (12.5.2010), Malta (13.5.2009).

40 Niemcy (7.10.2009), Francja (18.2.2009), Malta (18.2.2009).

41 Scenariusz odniesienia opierał się na prognozie opracowanej wiosną 2013 r., stanowiącej podstawę dla zaleceń PND z 2013 r.

### ... a decyzje nie zawsze są oparte na wystarczająco obiektywnych argumentach

#### 76

Trybunał dokonał przeglądu przeprowadzonych przez Komisję analiz leżących u podstaw decyzji Rady w sprawie PND i zaleceń dotyczących państw członkowskich objętych próbą. Ramy prawne regulujące wydawanie decyzji w sprawie PND i zaleceń zapewniają stosunkowo dużą elastyczność w zakresie ich interpretacji i stosowania. Dotyczy to oceny sytuacji budżetowej Włoch w sprawozdaniu z dnia 27.2.2015 r. sporządzonym na podstawie art. 126 ust. 3, w którym stwierdzono, że kryterium długu należy uznać za spełnione. W **ramce 7** przedstawiono podsumowanie analizy przypadku przeprowadzonej przez Trybunał.

#### Ramka 7

#### Spełnienie kryterium długu – Włochy

Włochy zostały objęte PND w listopadzie 2009 r. Procedurę uchylono w maju 2013 r. Od tego czasu przez trzy lata Włochy miały stosować się do przepisów przejściowych w odniesieniu do kryterium długu. W lutym 2015 r. Komisja przeprowadziła ocenę i uznała, że w przypadku tego państwa członkowskiego doszło do naruszenia *prima facie* kryterium długu.

Niemniej po uwzględnieniu istotnych czynników i pomimo tego, że relacja długu do PKB ciągle rosła, Komisja oceniła, że Włochy spełniają kryterium długu. W decyzji wskazano trzy główne czynniki:

- (i) Obecna niekorzystna sytuacja gospodarcza charakteryzująca się bardzo niską inflacją, która szczególnie utrudnia osiągnięcie zgodności z regułą dotyczącą zadłużenia.

**Analiza przeprowadzona przez Trybunał:** wartość odniesienia dla restrukturyzacji długu uwzględnia już wpływ cyklu koniunkturalnego na tempo redukcji długu. Odnośne zasady są opisane w nocie skierowanej do zastępców członków Komitetu Ekonomiczno-Finansowego zatytułowanej „Operationalising the debt criterion in the Excessive Deficit Procedure” [Nadanie charakteru operacyjnego kryterium długu w ramach procedury nadmiernego deficytu]. W dokumencie tym wyraźnie stwierdza się, że restrukturyzacja długu w danym cyklu uwzględnia również zmianę cen, którą odzwierciedla deflator cen PKB.

- (ii) Stosowanie się do średniookresowego celu budżetowego lub ścieżka dostosowania do tego celu. Zdaniem DG do Spraw Gospodarczych i Finansowych ścisłe stosowanie się lub przybliżanie do średniookresowego celu budżetowego świadczy, w normalnych warunkach makroekonomicznych, o spełnieniu kryterium długu w ujęciu średnioterminowym oraz o zdolności obsługi zadłużenia.

**Analiza przeprowadzona przez Trybunał:** zgodnie z europejską prognozą gospodarczą opublikowaną zimą 2015 r. Włochy spełniły średniookresowy cel budżetowy w 2014 r. (co oznacza, że w sytuacji recesji gospodarczej nie musiały wprowadzać korekt służących osiągnięciu średniookresowego celu budżetowego – saldo strukturalne w rzeczywistości uległo pogorszeniu o 0,2 %) i według prognoz miały go spełnić w 2015 r. Choć europejska prognoza gospodarcza opublikowana zimą 2015 r. dotyczy także 2016 r., w ocenie uwzględniono jedynie lata 2014 i 2015. Zgodnie z prognozą Komisji w 2016 r. Włochy nie zachowują zgodności ze ścieżką dostosowania do średniookresowego celu budżetowego (prognozowany wysiłek strukturalny -0,2 % zamiast wymaganego wynoszącego +0,5 %). Jak zatem wynika z prognozy, Włochy nie spełniły warunku „ściśłego stosowania się do wymaganych dostosowań w celu spełnienia MTO”.

- (iii) Reformy strukturalne: w komunikacie ze stycznia 2015 r.<sup>42</sup> Komisja wyjaśniła, że istotne czynniki, jakie należy uwzględnić podczas podejmowania decyzji w sprawie niewszczynania PND, obejmują znaczące reformy strukturalne, które bezpośrednio pociągają za sobą poprawę finansów publicznych w długim okresie i są planowane z wystarczającą szczegółowością przez państwo członkowskie. W opinii DG do Spraw Gospodarczych i Finansowych Włochy poczyniły postępy we wdrażaniu kompleksowego programu reform obejmującego działania o „spodziewanych korzystnych skutkach dla wzrostu gospodarczego, a tym samym dla stabilności finansów publicznych”.

**Analiza przeprowadzona przez Trybunał:** w komunikacie nie zdefiniowano pod względem ilościowym pojęć „znaczące korzystne skutki dla wzrostu gospodarczego” oraz „długoterminowe korzystne skutki budżetowe”. Włochy dokonały kwantyfikacji skutków reform z punktu widzenia wzrostu gospodarczego, ale już nie długoterminowych skutków dla budżetu. Ponadto Komisja nie udostępniła niektórych założeń stanowiących podstawę szacunków Włoch dotyczących korzystnych skutków dla wzrostu gospodarczego, stwierdzając jedynie, że „wyniki te nie zostały zatwierdzone przez żadną niezależną instytucję krajową i wydają się przeszacowywać skutki reform”. Co więcej, nie ma ram metodycznych, które wyjaśniałyby, jak koszty budżetowe reform powinny być szacowane i uwzględniane w ocenach spełniania kryterium długu.

<sup>42</sup> COM(2015) 12 final z dnia 13 stycznia 2015 r. „Optymalne wykorzystanie elastyczności przewidzianej w obowiązujących postanowieniach paktu stabilności i wzrostu”.

## 77

Trybunał skupił się na Włoszech, ponieważ było to jedyne państwo spośród państw członkowskich ujętych w próbie, wobec którego nie wszczęto PND, mimo że nie osiągnęło ono wartości progowej dla długu. Odnośna decyzja została podjęta na podstawie okoliczności wynikających z analizy innych istotnych czynników. Jeśli chodzi o pięć pozostałych państw członkowskich, w Republice Czeskiej relacja długu do PKB była niższa od wartości progowej, a w Niemczech dług jest obecnie na poziomie odpowiadającym wartości progowej. Malta była objęta PND od 2013 r., kiedy to nie spełniła wymogu dotyczącego długu, do 2015 r., kiedy osiągnęła wymagane wartości zarówno w przypadku deficytu, jak i długu. W przypadku Cypru zastosowanie mają inne przepisy dotyczące nadzoru, ponieważ kraj ten w 2013 r. został objęty programem pomocy finansowej. Jeśli z kolei chodzi o Francję, która podlega PND od 2009 r., zgodnie z rozporządzeniem nr 1467/97 kryterium długu zacznie obowiązywać dopiero w momencie, gdy zakończy się procedura PND, tj. nie wcześniej niż w 2018 r.

## 78

W odniesieniu do Włoch Komisja skorzystała z możliwości powołania się na istotne czynniki, aby uniknąć wszczęcia PND wobec państwa członkowskiego, w przypadku którego istniało bardzo małe prawdopodobieństwo osiągnięcia wartości odniesienia dla długu. Innymi słowy, zamiast zająć się przyczynami, które bardzo utrudniały osiągnięcie wartości odniesienia (ponieważ nie został uwzględniony na przykład początkowy poziom zadłużenia), Komisja odsunęła problem w czasie, podkreślając znaczenie istotnych czynników, co sprawiło, że ścisłe przestrzeganie wartości odniesienia stało się sprawą drugorzędą.

## 79

W przypadku trzech z sześciu państw członkowskich ujętych w próbie dokonano przedłużenia terminu lub wydano zmienione zalecenia (zob. **tabela 5**).

**Tabela 5** Zmienione zalecenia

	Pierwotne zalecenia			Zmienione zalecenia				
	Data	Termin	Średni roczny wysiłek fiskalny	Data oceny przez Komisję	Data zalecenia	Przedłużenie	Termin	Średni roczny wysiłek fiskalny
Francja	kwiecień 2009 r.	2012	Co najmniej 1 % PKB, począwszy od 2010 r.	listopad 2009 r.	listopad 2009 r.	1 rok	2013	Powyżej 1 % PKB w latach 2010–2013
				maj 2013 r.	czerwiec 2013 r.	2 lata	2015	1,3 % PKB w 2013 r., 0,8 % PKB w 2014 r., 0,8 % PKB w 2015 r.
				luty 2015 r.	marzec 2015 r.	2 lata	Najpóźniej w 2017 r.	0,5 % PKB w 2015 r., 0,8 % PKB w 2016 r., 0,9 % PKB w 2017 r.
Cypr	lipiec 2010 r.	2012	Co najmniej 1,5 % PKB w latach 2011–2012	maj 2013 r.	maj 2013 r.	4 lata	2016	Nie określono
Malta	lipiec 2009 r.	2010	Nie określono	luty 2010 r.	luty 2010 r.	1 rok	2011	0,75 % PKB w 2011 r.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

## 80

Trybunał uznał, że analiza uzasadniająca przedłużenie PND dla Francji w marcu 2015 r., opierająca się na prognozie z zimy 2015 r., nie była w pełni przejrzysta. W szczególności zmienione zalecenie było oparte na ocenie oddolnej, która głosiła, że „w ujęciu ogólnym na podstawie dostępnych dowodów nie można stwierdzić, iż zalecany wysiłek nie został osiągnięty w latach 2013–2014”<sup>43</sup>. Stwierdzono tak, mimo iż w wyliczeniach wysiłku strukturalnego uwzględniono skutki działania dyskrecjonalnego po stronie dochodów<sup>44</sup>, które, jako działanie tymczasowe (wpływ finansowy od 2014 do 2016 r.), nie powinno być brane pod uwagę. Omawiany środek miał wartość 0,1 % PKB. Bez niego wysiłek strukturalny nie osiągnąłby wartości 1,1 % wymaganej w celu uzasadnienia przedłużenia terminu PND.

## 81

Ponadto Komisja uznała, że Francja, patrząc z perspektywy czasu, osiągnęła zakładane wartości, i powołała się na ten fakt, aby uzasadnić przedłużenie terminu i aby obniżanie deficytu poniżej wartości progowej mogło przebiegać w wolniejszym tempie. Ocena ta opierała się jednak wyłącznie na danych z lat 2013 i 2014. Prognozy dostępne na 2015 r., które wskazywały, że Francja nie osiągnie wartości docelowych, nie zostały uwzględnione w ocenie Komisji (zob. **załącznik VI**).

## 82

Zgodnie z „Vademecum dotyczącym paktu stabilności i wzrostu” ocenę skuteczności podjętych działań należy przedłożyć, jeśli istnieje ryzyko, że dane dotyczące wyniku budżetowego w momencie upływu terminu będą wykazywać, iż cel w zakresie deficytu nominalnego nie został osiągnięty. Celem tego zalecenia jest zapobieganie ewentualnym konfliktom między art. 10 ust. 3 rozporządzenia nr 1467/97, który wymaga natychmiastowej intensyfikacji PND, jeśli z danych dotyczących wyniku budżetowego wynika, że cel w zakresie deficytu nominalnego nie został osiągnięty, a art. 3 ust. 5 tego samego rozporządzenia, który umożliwia przedłużenie terminu ze względu na podjęcie skutecznych działań (tj. jeśli państwo członkowskie osiągnęło wymagany wysiłek fiskalny, zgodnie z oceną na podstawie wskaźników ogólnych lub oddolnych). Jak wynika z informacji dostępnych w momencie dokonywania oceny, Francja nie znajdowała się jednak na dobrej drodze do osiągnięcia wskaźników nominalnych lub strukturalnych przed upływem terminu przypadającego na koniec 2015 r. Zamiast przedłużać termin, Komisja powinna zatem wydać wczesne ostrzeżenie (w formie niezależnego zalecenia) lub zintensyfikować procedurę.

43 SWD(2015) 19 final z dnia 27 lutego 2015 r., s. 18.

44 Wzrost wysokości wyjątkowych składek z tytułu podatku od osób prawnych z 5 % do 10,7 % („Contribution exceptionnelle sur l’impôt sur les sociétés”). Środek wprowadzono w dniu 29 grudnia 2013 r. i ma on obowiązywać do 30 grudnia 2016 r.

**83**

W swoich ocenach Włoch i Francji Komisja wykorzystała znaczną elastyczność i swobodę decyzyjną, które przewidziano w pakcie stabilności i wzrostu.

**Ponadto występują niewyjaśnione różnice między decyzjami w sprawie PND i zaleceniami przyjmowanymi przez Radę i tymi zaproponowanymi przez Komisję****84**

Trybunał porównał decyzje w sprawie PND i zalecenia w wersji ostatecznie przyjętej przez Radę z tymi zaproponowanymi przez Komisję i odkrył szereg rozbieżności, które nie zostały uzasadnione w dostępnej dokumentacji. Na przykład w przypadku Cypru (6.7.2010) Komisja zaleciła 1,75 % PKB w latach 2010–2012, co w zaleceniu Rady zostało zmienione na 1,5 % PKB w latach 2011–2012. Najistotniejsze rozbieżności opisano w **załączniku VII**.

## Działania naprawcze i monitorujące w ramach PND: sprawozdawczość państw członkowskich, monitorowanie i nadzór sprawowane przez Komisję

### Sprawozdawczość państw członkowskich na temat działań naprawczych mogłaby zostać udoskonalona

### Sprawozdania na temat działań naprawczych w ramach PND składane przez państwa członkowskie nie zapewniają wystarczająco wszechstronnej i solidnej podstawy dla monitorowania i nadzoru sprawowanych przez Komisję

## 85

Pakiet dotyczący zarządzania gospodarczego (tzw. sześciopak) i drugi pakiet dotyczący zarządzania gospodarczego (tzw. dwupak) wprowadziły nowe wymagania sprawozdawcze w celu zwiększenia nadzoru nad PND (zob. **rys. 7**). W przepisach nie ma jednak mechanizmu zapewniającego przestrzeganie tych wymagań przez państwa członkowskie. W rezultacie Komisja nie podejmuje żadnych działań wobec państw członkowskich, które nie przekazują wymaganych informacji. Ponadto analiza przeprowadzona przez Trybunał wykazała, że Komisja nie zwróciła na tę kwestię uwagi Parlamentu Europejskiego i Rady w swoim przeglądzie zarządzania gospodarczego i stosowania pakietu dotyczącego zarządzania gospodarczego i drugiego pakietu dotyczącego zarządzania gospodarczego z listopada 2014 r. Państwa członkowskie ujęte w próbie Trybunału, które podlegają nowym wymogom sprawozdawczym<sup>45</sup>, nie zawsze je spełniają (zob. przykłady na **rys. 8**).

45 Francja i Malta.

### Rys. 7 Nowe wymagania dotyczące sprawozdawczości wprowadzone na mocy pakietu dotyczącego zarządzania gospodarczego i drugiego pakietu dotyczącego zarządzania gospodarczego

#### Pakiet dotyczący zarządzania gospodarczego (listopad 2011 r.)

- Sprawozdanie na temat podjętych działań  
(w odpowiedzi na zalecenie/powiadomienie Rady)

#### Drugi pakiet dotyczący zarządzania gospodarczego (maj 2013 r.)

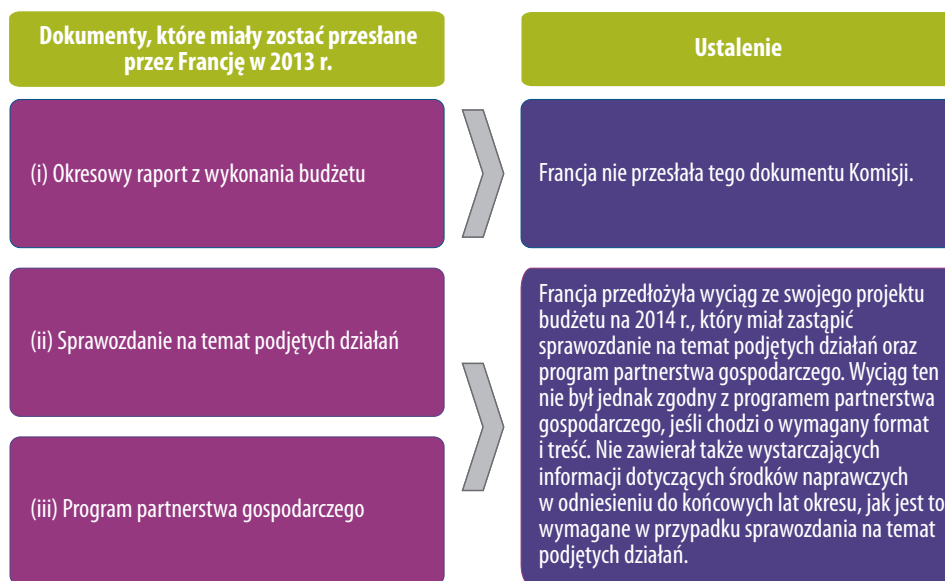
- Program partnerstwa gospodarczego
- Okresowy raport z wykonania budżetu
- Sprawozdanie na temat przyjętych środków  
(zgodnie z rocznym sprawozdaniem audytowym)

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

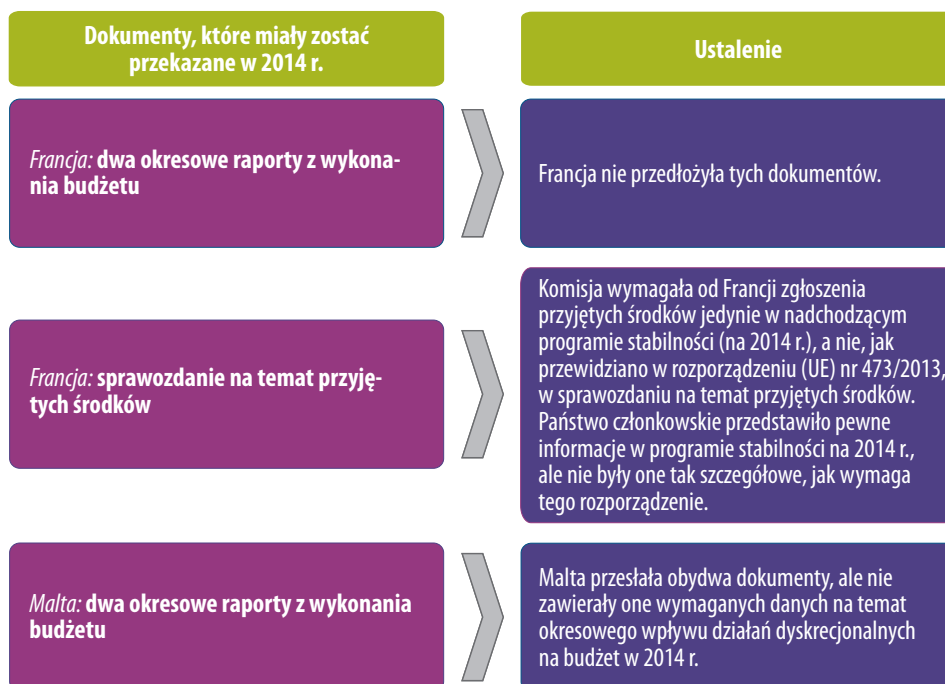
Rys. 8

**Przykłady niewywiązywania się z obowiązków sprawozdawczych przez państwa członkowskie**

➔ W październiku 2013 r. *Francja* miała przedłożyć trzy dokumenty w ramach PND:



➔ W 2014 r. *Francja* i *Malta* miały przesłać następujące raporty:



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

**86**

Z wyjątkiem Cypru (po wyrażeniu przez to państwo zgody na objęcie programem pomocy finansowej w 2013 r.) środki naprawcze nie były wystarczająco uszczegółowione lub ich wpływ na budżet nie był dostatecznie jasno określony bądź wyjaśniony (zob. **ramka 8**), aby Komisja mogła skutecznie sprawować nadzór.

**87**

Ponadto terminy ustanowione dla opracowywania europejskich prognoz gospodarczych nie pokrywają się z krajowymi terminami budżetowymi. Skutkuje to częstymi rozbieżnościami między prognozami Komisji a krajowymi prognozami budżetowymi, a wskutek tego – między celami budżetowymi a wymaganymi ścieżkami dostosowania w ramach PND.

**Ramka 8****Przykłady niewystarczająco szczegółowych informacji na temat środków naprawczych**

- o **Czeski** krajowy program reform (2012 r.) zawierał wykaz środków, zarówno planowanych, jak i wdrożonych, a także wdrożonych do tego czasu środków o oczekiwanych skutkach finansowych w 2013 r. i 2014 r. W programie nie przedstawiono jednak żadnego oszacowania wpływu tych środków na budżet.
- o **Czeski** program konwergencji (2012 r.) zawierał tabelę prezentującą wpływ budżetowy środków przewidywanych na lata 2013–2015. Dane w tekście nie pokrywały się jednak z informacjami przedstawionymi w tej tabeli. Ponadto w jednym przypadku nie podano szczegółowych danych na temat proponowanych środków naprawczych.
- o **Maltańskie** sprawozdanie na temat podjętych działań (2013 r.) wymieniało środki naprawcze na 2013 r., ale zawierało niejasne informacje w odniesieniu do 2014 r. Zamiast podać szczegółowe dane, w sprawozdaniu powołano się po prostu na przyszły budżet. W związku z tym ocena przeprowadzona przez Komisję<sup>46</sup> nie objęła planowanych środków (zostały one włączone dopiero do prognozy zimowej), co osłabiło podstawę do skutecznego monitorowania i nadzoru.
- o We **francuskich** programach stabilności na lata 2010–2014 nie opisano środków naprawczych na każdy rok z wymaganą szczegółowością<sup>47</sup>. W rezultacie Komisja nie dysponowała wystarczającą podstawą na potrzeby skutecznego nadzoru lub podejmowania decyzji.

<sup>46</sup> Opublikowana w dniu 5 listopada 2013 r. i oparta na prognozie jesiennej.

<sup>47</sup> Każdy kolejny program stabilności obejmuje trzy lata. Francja systematycznie podawała pełne informacje szczegółowe w odniesieniu do pierwszego roku, ale nie drugiego czy trzeciego.

### Monitorowanie i nadzór sprawowane przez Komisję podlegają coraz bardziej skomplikowanym zasadom, są nieprzejrzyste i zapewniają ograniczoną ocenę skutków reform strukturalnych

#### 88

W niniejszej części opisano zasady i procedury dotyczące oceny skuteczności podjętych działań, przeanalizowano jakość ocen przeprowadzanych przez Komisję oraz rozważono wpływ ostatnich zmian.

#### 89

Zasady oceny skuteczności podjętych działań zmieniały się na skutek:

- (i) reform paktu stabilności i wzrostu w 2005 r. i 2011 r., w następstwie których początkowa wartość odniesienia dla deficytu (3 % – SGP 1997) została uzupełniona o podejście odgórne oparte na saldzie strukturalnym;
- (ii) dodatkowych wytycznych interpretacyjnych zatwierdzonych przez Radę w 2014 r., w tym metody oceny oddolnej.

#### 90

Stosowanie się do zaleceń PND jest weryfikowane w drodze oceny, czy zgodnie z danymi rzeczywistymi i prognozami Komisji państwo członkowskie osiąga roczne poziomy docelowe deficytu. Jeśli tak się nie dzieje, przeprowadzana jest ocena skuteczności podjętych działań z zastosowaniem podejścia odgórnego i oddolnego (zob. **ramka 9**).

## Ocena skuteczności podjętych działań

### Podejście odgórne

Jeśli roczne poziomy docelowe deficytu nie zostały osiągnięte, stosuje się podejście odgórne w celu dokonania oceny, czy państwo członkowskie uzyskało poprawę salda strukturalnego („zalecany wysiłek fiskalny” R) wymaganą w zaleceniach PND.

Dokonyje się tego przez porównanie R z obserwowaną lub prognozowaną zmianą salda strukturalnego („obserwowany wysiłek fiskalny”  $\Delta S$ ) oraz ze zmianą salda strukturalnego po skorygowaniu o wpływ a) korekt wzrostu produktu potencjalnego, b) korekt struktury wzrostu gospodarczego lub innych dochodów nadzwyczajnych/spadków dochodów oraz c) innych nieoczekiwanych zdarzeń („skorygowany wysiłek fiskalny”  $\Delta S^*$ ).

Jeśli zarówno  $\Delta S$ , jak i  $\Delta S^*$  są równe R lub większe, uważa się, że państwo członkowskie podjęło skuteczne działania, a procedura PND zostaje zawieszona. We wszystkich innych przypadkach ocenę należy potwierdzić poprzez dokonanie wnikliwej analizy przeprowadzanej z zastosowaniem podejścia odgórnego i oddolnego.

### Podejście oddolne

Podejście oddolne ma na celu ocenę wysiłku fiskalnego poprzez bezpośrednie oszacowanie wpływu na budżet nowych środków polityki budżetowej wdrożonych przez państwo członkowskie od momentu wydania zalecenia PND lub od czasu ostatniej oceny stosowania się do zalecenia PND.

Wysiłek fiskalny oblicza się jako sumę a) szacowanego wpływu na budżet dodatkowych działań dyskrecyjnych po stronie dochodów oraz b) zmiany w nominalnych wydatkach w porównaniu ze scenariuszem odniesienia, który Komisja sporządziła przy założeniu braku zmiany polityki.

## Zasady oceny skuteczności podjętych działań są coraz bardziej skomplikowane

### 91

Wprowadzenie podejścia odgórnego i oddolnego skomplikowało zasady oceny skuteczności podjętych działań.

### 92

Podejście odgórne: wysiłek strukturalny zależy od szacowanej luki produkcyjnej, którą rozumie się jako różnicę między produkcją rzeczywistą a potencjalną. Produkcję potencjalną definiuje się jako maksymalny poziom produkcji, który można osiągnąć bez generowania presji inflacyjnej. Jest to zmienna niemożliwa do zaobserwowania, a jej szacowanie wiąże się z wysokim stopniem niepewności (zob. **ramka 10**).

#### Ramka 10

### Produkcja potencjalna

Od czasu reformy z 2005 r. produkcja potencjalna odgrywała kluczową rolę w PND. Jest to pojęcie teoretyczne, niemożliwe do zaobserwowania nawet z perspektywy czasu, które wymaga oszacowania.

Istnieją różne metody szacowania produkcji potencjalnej. Pomimo opinii ekspertów, którzy twierdzą, że „każde oszacowanie luki produkcyjnej wiąże się ze znaczną niepewnością”, oraz opinii, że „opieranie oceny prognoz gospodarczych na pojedynczym podejściu byłoby nierozsądne”<sup>48</sup>, Rada ECOFIN przyjęła właśnie takie pojedyncze podejście: metodę funkcji produkcji.

Metoda ta wykorzystuje zdefiniowaną uprzednio formułę funkcjonalną dla funkcji produkcji i szacuje produkcję potencjalną poprzez powiązanie kapitału, siły roboczej i łącznej produktywności czynników produkcji, po wyeliminowaniu ich komponentu cyklicznego. Ta sama funkcja produkcji ma zastosowanie do wszystkich państw członkowskich: jest to funkcja Cobba-Douglasa o elastyczności produkcji względem nakładów pracy wynoszącej 0,65 oraz elastyczności produkcji względem kapitału wynoszącej 0,35. Wartości te uzyskano z wykorzystaniem „średniego udziału wynagrodzeń w UE-15 w latach 1960–2003 [...] jako wartości szacunkowej dla elastyczności produkcji względem nakładów pracy, co daje wartość 0,63 [...] oraz, z definicji, 0,37 dla elastyczności produkcji względem kapitału”. Jednak „ponieważ wartości te są zbliżone do średnich konwencjonalnych wartości wynoszących 0,65 i 0,35, do wszystkich państw zastosowano wartości konwencjonalne”<sup>49</sup>.

Wartości szacunkowe produkcji potencjalnej podlegają korektom na skutek dostosowywania danych z przeszłości i wykorzystania nowych danych dotyczących produkcji i oczekiwanej produkcji, ale także za sprawą innych kwestii technicznych i podstawowych hipotez – na przykład w wyniku oczekiwanych zmian inflacji.

48 Biuro Odpowiedzialności Budżetowej w Zjednoczonym Królestwie (rada budżetowa Zjednoczonego Królestwa), notatka informacyjna nr 2 „Estimating the output gap” [Szacowanie luki produkcyjnej], kwiecień 2011 r.

49 „The production function methodology for calculating potential output growth and output gaps” [Metodyka funkcji produkcji na potrzeby obliczania wzrostu produktu potencjalnego i luki produkcyjnej], *Economic Papers* 535, listopad 2014 r.

93

Takie korekty wartości szacunkowych produkcji potencjalnej są dokonywane często i mogą mieć istotny wpływ na dane szacunkowe z przeszłości. Istotnym modyfikacjom mogą podlegać również dane dotyczące produkcji rzeczywistej (zarówno historyczne, jak i prognozowane). Oznacza to, że również luka produktowa jest często korygowana i może ulegać ogromnym wahaniom – bywa, że wartość korekty jest większa niż uprzednio oszacowana luka produktowa. Zmienność tę pokazano na **rys. 9**. Przykładowo lukę produktową w 2013 r. dla Cypru szacowano początkowo w prognozie z 2011 r. na -1,32 %. W prognozie z wiosny 2013 r. spadła ona do poziomu -6,16 %, a w prognozie z wiosny 2014 r. wzrosła do -4,1 %.

**Rys. 9** Przykłady zmienności luki produktowej w prognozach Komisji



Legenda: J = jesień, W = wiosna, Z = zima

Źródło: Baza rocznych danych makroekonomicznych Komisji (AMECO).

**94**

Podejście oddolne jest również nieco skomplikowane, przede wszystkim ze względu na trudność w określaniu skutków działań po stronie dochodów oraz ze względu na wartość odniesienia przewidującą „brak zmiany polityki”, w stosunku do której oceniane będą działania rządu. Weryfikacja/certyfikacja przez Komisję szacowanego wpływu na budżet środków polityki budżetowej zależy nieuchronnie od informacji i danych przekazywanych przez organy krajowe. Komisja nie jest jednak w stanie odpowiednio ocenić poprawności tych danych z wykorzystaniem zasobów, które są dostępne na potrzeby tego zadania.

**Dokonywane przez Komisję analizy wpływu środków polityki budżetowej nie są przejrzyste...****95**

Coraz bardziej skomplikowane zasady oceny skuteczności podjętych działań zwiększyły pole do interpretacji i stosowania podejścia uznaniowego przez Komisję. W wyniku tego analizy prowadzone przez Komisję stały się mniej przejrzyste.

**96**

Jeśli chodzi o podejście odgórne, nie ma możliwości ponownego przeliczenia wysiłku strukturalnego bez dostępu do pewnych kluczowych danych, które nie zostały w pełni udostępnione państwom członkowskim przed prognozą opublikowaną na wiosnę 2015 r. i których nadal nie podano do wiadomości publicznej (zob. pkt 74 i 75).

**97**

Komisja zastosowała podejście oddolne w odniesieniu do Francji w maju 2013 r. Na podstawie tej metody stwierdziła ona, że Francja podjęła skuteczne działania i że należy przedłużyć termin PND. Metoda ta została jednak zatwierdzona przez Radę dopiero w czerwcu 2014 r. Co więcej, ocena wpływu działań po stronie dochodów stanowi prognozę, a nie ocenę *ex post*, i w związku z tym może być nazbyt optymistyczna w porównaniu z rzeczywistymi wynikami. Ponadto wpływ działań po stronie wydatków jest oceniany na podstawie scenariusza odniesienia określonego przez Komisję przy założeniu „braku zmiany polityki” i zależy od opinii ekspertów.

**98**

Komisja podejmowała wysiłki w celu zwiększenia przejrzystości. Częściowo od opublikowania prognozy wiosną 2014 r. i w pełni od opublikowania prognozy wiosną 2015 r. Komisja udostępnia państwom członkowskim informacje wymagane w celu odtworzenia oceny skuteczności podjętych działań. Jako że większość tych szczegółowych informacji nie jest dostępna publicznie, zainteresowana strona trzecia nie byłaby w stanie samodzielnie odtworzyć oceny.

**99**

Podobnie jak dokumenty sprawozdawcze w ramach PND składane przez organy krajowe (zob. pkt 86 powyżej), oceny przeprowadzone przez Komisję i przeanalizowane przez Trybunał nie zawierały szczegółowej (w odniesieniu do każdego środka) ani skwantyfikowanej oceny *ex post* środków naprawczych wdrożonych przez państwa członkowskie.

**... a jej wnioski nie zawsze są wystarczająco przejrzyste bądź uzasadnione****100**

Od momentu wejścia w życie pakietu dotyczącego zarządzania gospodarczego państwa członkowskie, które były objęte PND lub którym udzielono przedłużenia, zostały zobowiązane do sporządzenia sprawozdania w sprawie podjętych działań naprawczych w ciągu następnych sześciu miesięcy (zob. **rys. 7** w pkt 85). Dotyczyło to dwóch państw członkowskich ujętych w próbie (Malta i Francja w październiku 2013 r.). W obu przypadkach Trybunał stwierdził, że wnioski wynikające z ocen przeprowadzonych przez Komisję były oparte na niekompletnych danych. W szczególności:

- (i) Komisja zauważyła, że Malta (termin PND ustalony na koniec 2014 r.) nie spełniła wymogów PND na 2014 r. pod względem nominalnym i strukturalnym oraz że ani sprawozdanie na temat podjętych działań, ani projekt planu budżetowego nie zawierały wystarczająco szczegółowych danych dotyczących działań dyskrecjonalnych leżących u podstaw celów budżetowych;
- (ii) ocena odgórna przeprowadzona przez Komisję wykazała, że we Francji (przedłużony termin PND ustalony na koniec 2015 r.) wysiłek strukturalny w latach 2013 i 2014 był niewystarczający, ale skorygowany wysiłek strukturalny został osiągnięty. Zgodnie z zasadami przeprowadzono również analizę oddolną w celu potwierdzenia, czy państwo członkowskie podjęło skuteczne działania. Ta druga analiza wykazała jednak, że w obydwu latach wysiłek strukturalny nie spełniał wymogów określonych w zaleceniach Rady (tj. wpływ na budżet nowych działań dyskrecjonalnych był niewystarczający). W odniesieniu do 2015 r., tj. ostatniego roku obowiązywania PND, Komisja ostrzegła, że „wymagane będą liczne działania oprócz tych już określonych, tak aby zapewnić osiągnięcie celu na 2015 r.”. W istocie Francja nie osiągnęła tego celu.

Pomimo zastrzeżeń dotyczących Malty i Francji Komisja wywnioskowała z obydwu sprawozdań na temat podjętych działań, że państwo członkowskie „podjęło skuteczne działania i obecnie nie są wymagane dalsze kroki w ramach procedury”.

## 101

Komisja argumentowała, że ocena sprawozdań na temat podjętych działań została przeprowadzona z perspektywy czasu. Nie jest to jednak zgodne z zasadami ustanowionymi w „Vademecum dotyczącym paktu stabilności i wzrostu” (pkt 232 „(...) Komisja analizuje [sprawozdanie państwa członkowskiego z podjętych działań], by sprawdzić, czy państwo członkowskie przestrzegało zaleceń sformułowanych na mocy art. 126 ust. 7. W tym celu ocenia ona, czy państwo członkowskie ma szansę osiągnąć wszystkie cele nominalne zgodnie z prognoząmi Komisji”) i oznacza także, że określenie mało ambitnych celów dla pierwszego roku PND (gdy wymagane jest sprawozdanie) mogłoby uczynić z oceny sprawozdania w sprawie podjętych działań czystą formalność, która nie zapewnia żadnej wartości dodanej. W tym względzie Trybunał zauważa na przykład, że w zaleceniach Rady wydanych w czerwcu 2013 r. wymagano od Francji osiągnięcia w tym roku deficytu nominalnego odpowiadającego wartości prognozowanej na 2013 r. w europejskiej prognozie gospodarczej stanowiącej podstawę dla zaleceń PND, a także wymagano tylko tych działań dyskrecyjnych, które państwo członkowskie zatwierdziło już w tym czasie w najnowszym budżecie. Ponadto wymagany wysiłek strukturalny został określony na podstawie nominalnego celu budżetowego.

## 102

Ocena skuteczności podjętych działań powinna umożliwić zintensyfikowanie procedury, jeśli państwo członkowskie nie spełnia wszystkich celów lub przewiduje się, że ich nie spełni (deficyt nominalny, wysiłek strukturalny, skorygowany wysiłek strukturalny i cele oddolne). Trybunał wykrył jednak, że nie miało to zastosowania do ciągłych ocen („regularnego monitorowania”), którymi objęto Francję<sup>50</sup> w kontekście prognoz opublikowanych wiosną i jesienią 2014 r. Choć Francja nie osiągnęła żadnego z celów, procedura nie została zintensyfikowana (zob. **załącznik VI**).

## 103

Opracowaną przez Trybunał analizę ocen przeprowadzanych przez Komisję po upływie terminu dla zmienionych zaleceń (Malta w 2010 r. i Francja w 2009 r., 2013 r. i 2015 r.) przedstawiono w pkt 79 i następnych.

50 Jak można wywnioskować z **załącznika VI**, Francja to jedyne państwo członkowskie ujęte w próbie, w przypadku którego stwierdzono to uchybienie w zakresie ciągłych ocen.

## 104

W odniesieniu do długu Trybunał stwierdził, że nawet po zastosowaniu kryterium długu analiza dynamiki wskaźnika zadłużenia nie daje jednoznacznego obrazu sytuacji w państwach członkowskich objętych PND, w przypadku których procedura obowiązywała już w listopadzie 2011 r. W analizie opisano ogólnie historyczne i prognozowane trendy w zakresie relacji długu do PKB oraz zauważono, że prognozy państw członkowskich mogą zaniżyć stopę wzrostu długu, a działania planowane w ich programach stabilności mogą być niewystarczające w celu obniżenia relacji długu do PKB. We wnioskach nie poruszono jednak kwestii ewentualnego naruszenia kryterium długu. Komisja wskazała, że wszelkie takie wnioski miałyby znaczenie i tak dopiero po uchyleniu PND. W tym kontekście Trybunał zauważa także, że zgodnie z wewnętrzną wersją „Vademecum dotyczącego paktu stabilności i wzrostu” PND, które były w toku w listopadzie 2011 r., mają być uchylane wyłącznie na podstawie kryterium deficytu.

### **Niemniej uwzględnienie od 2011 r. rocznych celów budżetowych w zaleceniach PND zapewnia wyraźny punkt odniesienia dla ciągłych ocen skuteczności podjętych działań w ramach wieloletnich PND**

## 105

Zasadniczo PND powinny być zamykane na koniec roku następującego po roku, w którym procedura została otwarta. Cele ustanawiane w zaleceniach PND mają zatem roczny horyzont czasowy.

## 106

W 2009 r. wszczęto jednak kilka wieloletnich PND, w których cel dotyczący deficytu budżetowego w sektorze instytucji rządowych i samorządowych został określony dla całego okresu, wraz z uśrednionym wysiłkiem budżetowym w tym okresie (zob. **załącznik VI**, żółte komórki). Wadą takiego podejścia było umożliwienie państwom członkowskim odłożenia większości działań naprawczych na ostatni rok okresu. Na tym etapie już sama ogromna liczba wymaganych korekt sprawiała, że ich wprowadzenie stawało się nierealistyczne, co zmuszało Radę do przedłużenia terminu.

## 107

Aby wyeliminować to niedociągnięcie, od 2011 r. zalecenia w przypadku wieloletnich PND obejmują roczne cele budżetowe w ujęciu nominalnym i strukturalnym, dzięki czemu przywrócono roczną wartość odniesienia dla oceny działań naprawczych, która obowiązywała przed 2009 r.

**Reformy strukturalne są obecnie także uwzględniane w ogólnej ocenie działań podjętych w ramach PND...****108**

Nadmierne deficyty publiczne mogą mieć swoje źródło – przynajmniej po części – w słabościach strukturalnych. Reformy strukturalne mają na celu wyeliminowanie tych słabości oraz usunięcie przeszkód dla głównych sił napędowych wzrostu, na przykład poprzez liberalizację rynku pracy, produktów i usług, co z kolei zachęca do tworzenia miejsc pracy i inwestowania oraz zwiększa produktywność. Reformy te mogą zatem zwiększyć konkurencyjność, przyspieszyć wzrost gospodarczy, a w perspektywie średnio- i długoterminowej przyczynić się do trwałej korekty deficytu.

**109**

Od maja 2013 r. Komisja uwzględnia reformy strukturalne w ogólnych ocenach działań w ramach PND. Dokonuje tego poprzez ocenę programów partnerstwa gospodarczego. Od wejścia w życie drugiego pakietu dotyczącego zarządzania gospodarczego państwa członkowskie należące do strefy euro objęte PND muszą przedkładać, wraz ze sprawozdaniami na temat podjętych działań, programy partnerstwa gospodarczego, które stanowią niejako plan działania w zakresie planowanych reform strukturalnych. Ponadto od lutego 2015 r. Komisja uznaje reformy strukturalne planowane wystarczająco szczegółowo za istotny czynnik decydujący o nieszczęszeniu PND bądź wyznaczeniu wieloletniego terminu<sup>51</sup>.

**... chociaż analizy przeprowadzane w tym zakresie są nadal ograniczone i nie uwzględniają w wystarczającym stopniu znaczenia reform strukturalnych w kontekście PND****110**

Oceny programów partnerstwa gospodarczego stanowią działania jednorazowe, a Komisja nie monitoruje systematycznie wykrytych uchybień. Na przykład w swojej opinii na temat programu partnerstwa gospodarczego przedłożonego przez Maltę w październiku 2013 r. Rada stwierdziła, że wszystkie reformy znajdowały się na etapie realizacji, a ich wdrożenie było nadal obarczone ryzykiem. Ponadto niektóre zalecenia dla tego kraju nie zostały jeszcze w pełni uwzględnione. W związku z tym Rada zwróciła się do Malty o przedstawienie dodatkowych informacji na temat wdrażania planowanych reform w kolejnym krajowym programie reform i programie stabilności, a także o rozważenie dodatkowych środków w celu zapewnienia długoterminowej stabilności finansów publicznych. Mimo że Malta nie zastosowała się do wszystkich aspektów opinii Rady w odniesieniu do szeregu reform, Komisja nie wspominała o brakujących informacjach w swojej ocenie krajowego programu reform.

**111**

Z wyjątkiem państw członkowskich objętych programem pomocy finansowej (np. Cypr) monitorowanie wdrażania reform strukturalnych przez państwa członkowskie, wobec których wszczęto PND, odbywa się wyłącznie w kontekście europejskiego semestru (monitorowanie wdrażania zaleceń dla poszczególnych krajów) i nie jest bardziej rygorystyczne niż w przypadku innych państw członkowskich.

**112**

Ponadto monitorowanie realizacji zaleceń dla poszczególnych krajów nie zawsze obejmuje rzeczywiste wdrażanie reform lub ocenę ich skuteczności, lecz koncentruje się głównie na krokach podejmowanych w celu transponowania zaproponowanych środków do przepisów prawa (zob. **ramka 11**). Trybunał jest zdania, że nieskuteczne monitorowanie może podważyć wpływ niedawnej decyzji Komisji w sprawie uwzględniania w większym stopniu kwestii wdrażania reform strukturalnych.

**Ocena przez Komisję reform strukturalnych wdrożonych we Włoszech**

W celu zilustrowania podejścia Komisji do oceny reform strukturalnych poniżej omówiono trzy reformy uznawane za priorytetowe zarówno przez Włochy, jak i przez Komisję:

- o **Przegląd wydatków:** w krajowych programach reform z 2013 i 2014 r. organy włoskie zwracały uwagę na powołanie komisarza, który miał sprawować nadzór nad przeglądem wydatków. Komisarz ten, mianowany w październiku 2013 r., złożył jednak dymisję w październiku 2014 r. (dwa lata przed końcem kadencji), po tym jak przedłożył plan przeglądu wydatków. W swojej ocenie (COM (2015)113 final) Komisja odnotowała jedynie, że „w kontekście przeglądu wydatków podjęto decyzję o większej odpowiedzialności politycznej, ale tylko niektóre instrumenty są w pełni operacyjne”. Komisja nie oceniła postępów Włoch (bądź ich braku) we wdrażaniu wniosków komisarza. Nowy komisarz został powołany dopiero pięć miesięcy później.
- o **Zwalczanie korupcji:** przeprowadzona przez DG do Spraw Gospodarczych i Finansowych ocena organu antykorupcyjnego nie wykazała żadnych uchybień, które mogłyby podważać jego skuteczność. Uchybienia takie wyszły na jaw dopiero w czerwcu 2014 r., po tym w sprawozdaniu DG ds. Migracji i Spraw Wewnętrznych (luty 2014 r.) wykazano szereg problemów oraz po tym, jak we Włoszech wybuchł duży skandal korupcyjny (EXPO 2015 w Mediolanie w kwietniu 2014 r.). Dwie inne poważne sprawy korupcyjne zostały ujawnione później w tym samym roku (projekt Mose w Wenecji w czerwcu, Mafia Capitale w Rzymie w grudniu).
- o **Walka z uchylaniem się od opodatkowania:** w swojej ocenie Komisja nie przeanalizowała danych przekazanych przez Włochy, stanowiących wynik działań wdrożonych w tym obszarze w ramach programu stabilności i krajowego programu reform.

## Wynik PND

**W wyniku reform podjętych w następstwie PND ustanowiono narzędzia służące do zwiększenia dyscypliny budżetowej, jednak sama procedura okazała się nie w pełni skuteczna jako mechanizm naprawczy**

### 113

W niniejszej części podsumowano działania podjęte dotychczas w celu zwiększenia dyscypliny budżetowej oraz przeanalizowano skuteczność PND jako mechanizmu naprawczego i mechanizmu reformy strukturalnej.

**W wyniku kolejnych reform PND ustanowiono narzędzia w celu poprawy dyscypliny budżetowej w państwach członkowskich...**

### 114

Niedawne reformy ram budżetowych UE (pakiet dotyczący zarządzania gospodarczego z 2011 r. i drugi pakiet dotyczący zarządzania gospodarczego z 2013 r. – zob. *rys. 1*) zostały przeprowadzone w celu osiągnięcia i utrzymania stabilności finansów publicznych. W kontekście PND reformy ustanowiły zasady uzupełniające, a także mechanizm wczesnego ostrzegania i szereg nowych narzędzi na potrzeby monitorowania i nadzoru. Ponadto doprowadziły one do wzmocnienia sankcji i złączenia warunków wymaganych do ich nałożenia.

**... jednak sama procedura okazała się nie w pełni skuteczna jako mechanizm naprawczy**

### 115

Saldo budżetowe i relacja długu do budżetu to dwa wskaźniki określone w Traktacie, które są stosowane do oceny sytuacji budżetowej państwa członkowskiego (zob. pkt 1). W następstwie reformy paktu stabilności i wzrostu z 2005 r. wskaźniki te zostały uzupełnione o saldo strukturalne<sup>52</sup> jako jeden z celów, które państwa członkowskie objęte PND muszą osiągnąć, aby skorygować sytuację nadmiernego deficytu.

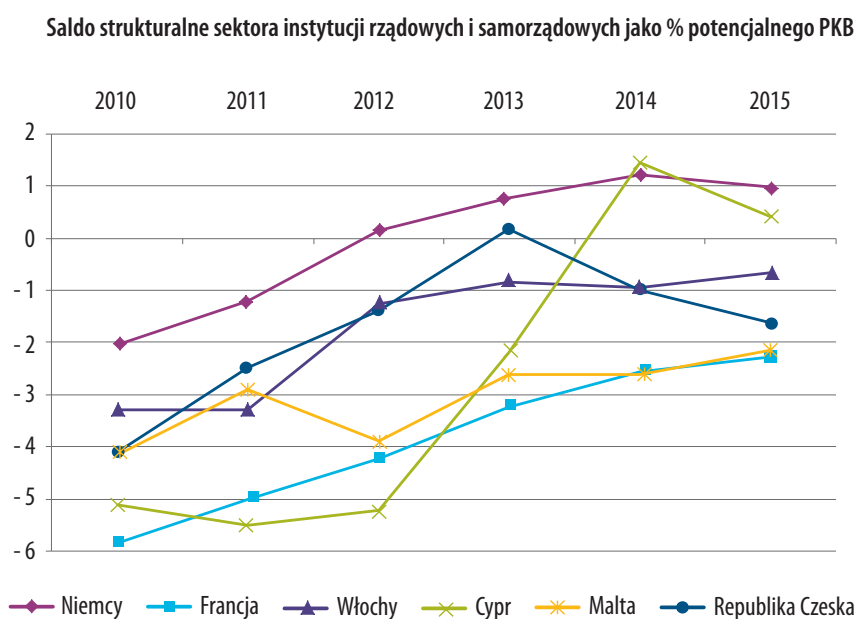
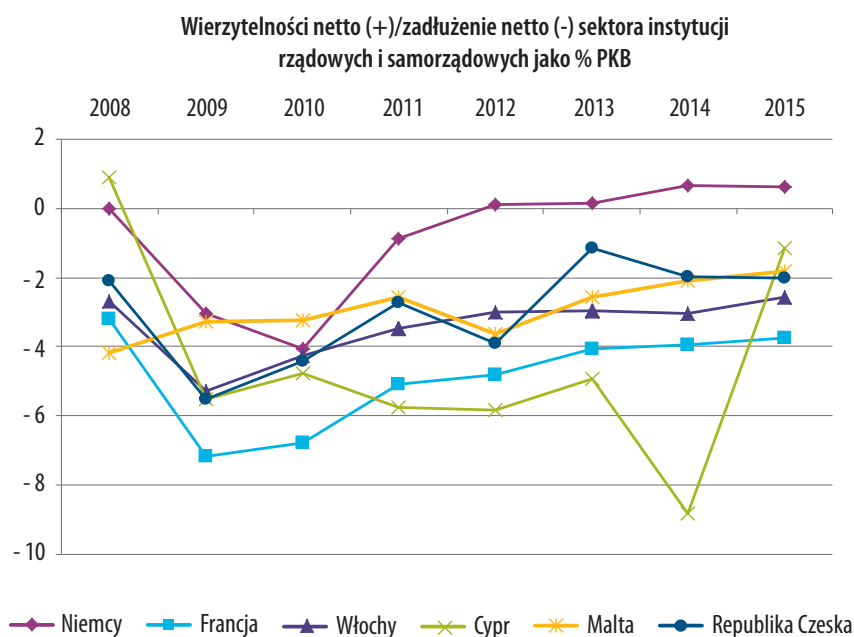
### 116

W przypadku 23 państw członkowskich objętych PND w listopadzie 2011 r., na koniec 2015 r. w odniesieniu do 15 z nich procedura ta została zakończona (zob. *tabela 1*). Wszystkie skontrolowane przez Trybunał państwa członkowskie poprawiły swoje saldo budżetowe i saldo strukturalne w okresie objętym kontrolą (zob. *rys. 10*<sup>53</sup>). W przypadku Republiki Czeskiej, Niemiec, Włoch i Malty procedurę zakończono. Cypr wyraził zgodę na program pomocy finansowej, natomiast Francja jest nadal objęta PND, po trzech przedłużeniach terminu. Francja to jedyne państwo członkowskie w próbie Trybunału z deficytem, który w 2015 r. w dalszym ciągu przekraczał wartość progową 3 %.

52 Saldo strukturalne to rzeczywiste saldo budżetowe po skorygowaniu o komponent cykliczny oraz działania jednorazowe i inne działania tymczasowe.

53 Dane są podawane w odniesieniu do okresu objętego weryfikacją, tj. lat 2008–2015. Dane na temat salda strukturalnego są jednak dostępne w AMECO dopiero od 2010 r.

**Rys. 10** Saldo budżetowe (2008–2015) i saldo strukturalne (2010–2015) sektora instytucji rządowych i samorządowych



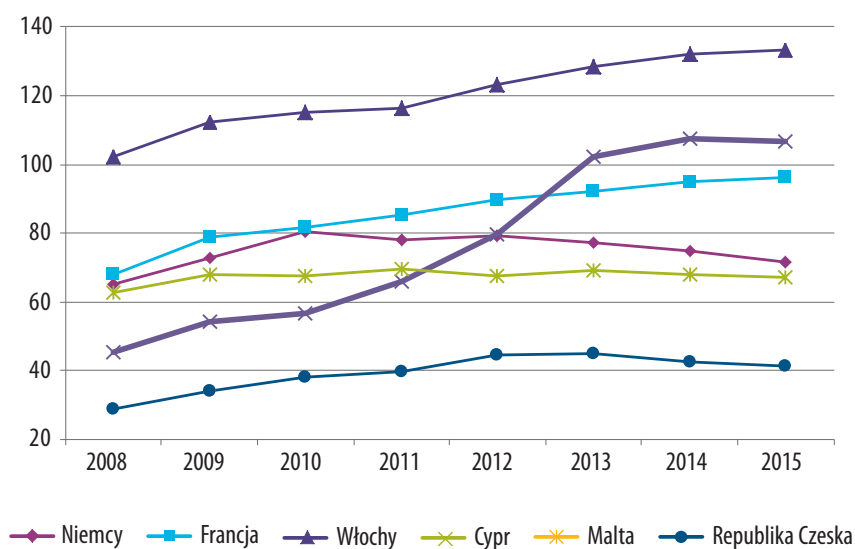
Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie bazy danych AMECO (ostatnia aktualizacja z dnia 5 maja 2015 r.).

## 117

Relacja długu do PKB we wszystkich państwach członkowskich ujętych w próbie była wyższa w 2015 r. niż w 2008 r. (zob. **rys. 11**). W ramach wyjaśnienia należy zauważyć, że analizowane przez Trybunał PND zostały wszczęte w warunkach poważnego kryzysu finansowego, który przyczynił się do gwałtownego wzrostu poziomu zadłużenia, które nastąpiło różnymi kanałami, na przykład w wyniku zastrzyków kapitałowych dla banków oraz niskiego lub ujemnego wzrostu nominalnego. Między 2008 a 2012 r. relacja długu do PKB w UE wzrosła średnio o ponad 24 % PKB i dotyczyło to wszystkich państw.

Rys. 11

## Relacja długu do PKB (%) w latach 2008–2015



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie bazy danych AMECO (ostatnia aktualizacja z dnia 5 maja 2015 r.).

## 118

W Niemczech, na Malcie i w Republice Czeskiej (gdzie relacja ta w dalszym ciągu nie przekracza wartości progowej) wzrost w okresie 2008–2015 był umiarkowany (4,4 punktu procentowego na Malcie, 6,4 punktu procentowego w Niemczech oraz 12,8 punktu procentowego w Republice Czeskiej), a relacja wykazuje obecnie tendencję spadkową. W związku z bezprecedensowym kryzysem bankowym na Cyprze relacja długu do PKB w tym kraju wzrosła o 61,4 punktu procentowego w latach 2008–2015, przy czym największy skok miał miejsce w latach 2008–2013 (z 45,3 % do 102,2 %). Odkąd w 2013 r. Cypr został objęty programem pomocy finansowej, dynamika długu uległa złagodzeniu, a relacja długu do PKB była stabilna w 2014 r. (107,5 %) i 2015 r. (106,7%). We Francji z kolei, jak i we Włoszech odnotowano utrzymujący się wzrost relacji długu do PKB na poziomie ok. 30 punktów procentowych w latach 2008–2015.

## 119

Czynnikami decydującymi o dynamice długu są saldo pierwotne<sup>54</sup>, efekt kuli śnieżnej<sup>55</sup> oraz wartość rezydualna zmiany długu<sup>56</sup>. Kształtowanie się relacji długu do PKB można zatem postrzegać przez pryzmat indywidualnego wpływu każdego z tych trzech czynników. Sytuację tę zobrazowano na **rys. 12**, natomiast w **ramce 12** przedstawiono bardziej szczegółową analizę tych czynników oraz dynamiki długu w państwach członkowskich ujętych w próbie.

## 120

Powyższa analiza sugeruje, że ramowe zasady PND mogą skutecznie przyczynić się do ograniczenia długu. Wysoki początkowy poziom zadłużenia (jak we Włoszech) może jednak ograniczyć skuteczność procedury, jeśli chodzi o utrzymywanie relacji długu do PKB pod kontrolą, podobnie jak niechęć państwa członkowskiego (np. Francji) do wdrażania zaleceń PND i zapewnienia dyscypliny budżetowej.

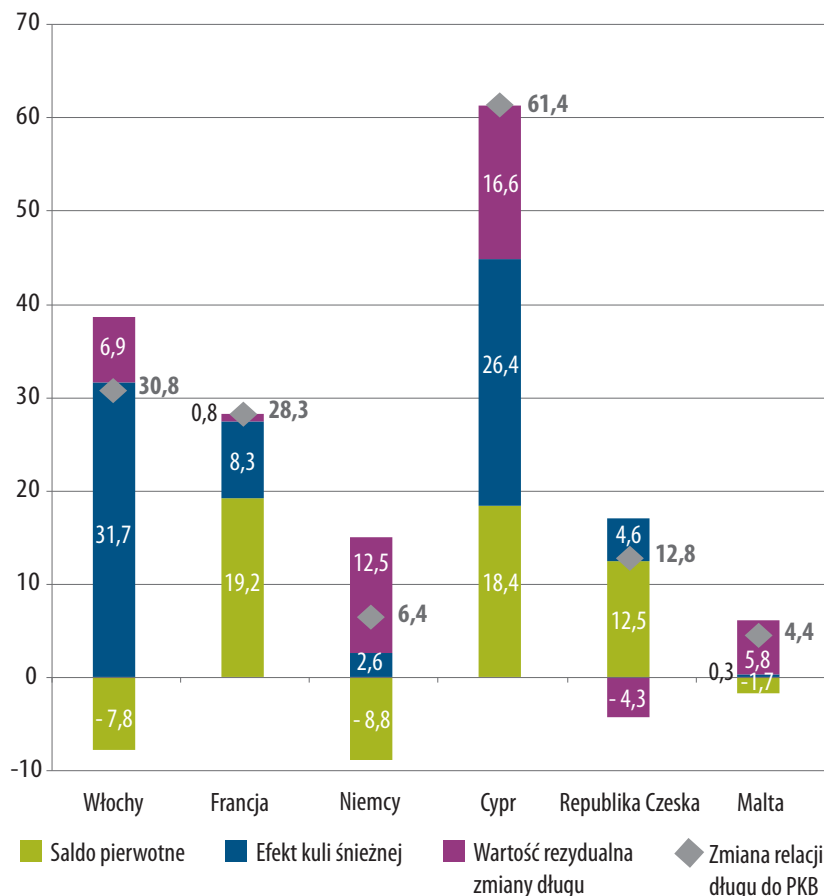
## 121

Włoski dług wzrastał pomimo wysiłków zmierzających do zapewnienia dyscypliny budżetowej (o czym świadczy dodatnie roczne saldo pierwotne wynoszące średnio +1,1 % w omawianym okresie), co było spowodowane znacznym efektem kuli śnieżnej wynikającym z dużej początkowej wysokości długu, niskiej lub ujemnej nominalnej stopy wzrostu PKB oraz okresów wysokich stóp procentowych. Relacja długu do PKB we Francji wzrosła pomimo umiarkowanego poziomu początkowego ze względu na brak dyscypliny budżetowej, na co wskazuje niewystarczająca poprawa wskaźników budżetowych (zob. **rys. 10**) oraz znaczne ujemne saldo pierwotne (średnio -2,7 % w omawianym okresie).

- 54 Saldo pierwotne to saldo budżetowe po skorygowaniu o płatności z tytułu odsetek od długu sektora instytucji rządowych i samorządowych. Saldo to wskazuje (dodatnią lub ujemną) wartość nowego długu wygenerowanego przez rząd i może być zatem uznawane za wskaźnik dyscypliny budżetowej.
- 55 Efekt kuli śnieżnej to mechanizm akumulacji długu publicznego wynikającej z różnicy między oprocentowaniem długu publicznego a nominalną stopą wzrostu PKB. Jeśli oprocentowanie jest wyższe od nominalnej stopy wzrostu PKB, efekt kuli śnieżnej spowoduje zwiększenie relacji długu do PKB. Zasadniczo, aby ustabilizować relację długu do PKB, rząd musi osiągnąć saldo pierwotne kompensujące efekt kuli śnieżnej.
- 56 Wartość rezydualna zmiany długu obejmuje wszystkie zmiany długu publicznego, których nie można wyjaśnić deficytem, w tym zmiany (akumulację i sprzedaż) składników aktywów finansowych, zmiany w wartości długu denominowanego w walucie obcej oraz różnorakie korekty statystyczne

Rys. 12

**Wzrost długu publicznego (w punktach procentowych) w rozbiciu na poszczególne czynniki w latach 2008–2015**



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie bazy danych AMECO (ostatnia aktualizacja z dnia 5 maja 2015 r.).

### Analiza kształtowania się długu publicznego w latach 2008–2015

Na początku kryzysu finansowego w 2008 r. dług publiczny Włoch wynosił 102,3 % PKB. W latach 2009–2015 sytuacja gospodarcza w tym kraju uległa pogorszeniu, o czym świadczy duża ujemna luka produktowa (średnio -3,3 %) oraz średnia roczna stopa wzrostu nominalnego na poziomie 0,0 %. Choć od 2009 r. Włochy poprawiły swoje saldo strukturalne (zob. **rys. 10**), relacja długu do PKB wzrosła o 30,8 punktu procentowego. Na dynamikę długu wpłynął głównie silny efekt kuli śnieżnej, ponieważ nadwyżka pierwotna zasadniczo kompensowała wartość rezydualną zmiany długu (zob. **rys. 12**). Efekt kuli śnieżnej można wytłumaczyć dużą wysokością długu, słabym wzrostem nominalnym oraz wpływem, jaki kryzys zadłużeniowy miał na stopy procentowe.

Relacja długu do PKB we Francji w 2008 r. wynosiła 68,1 %. W latach 2009–2015 Francja doświadczyła mniej poważnego spowolnienia gospodarczego niż Włochy, przy rocznej stopie wzrostu nominalnego wynoszącej +1,3 % i średniej luce produktowej na poziomie -1,6 %. Pomimo niższego początkowego poziomu zadłużenia i lepszych warunków koniunkturalnych we Francji wystąpił podobny wzrost relacji długu do PKB (28,3 punktu procentowego) w tym okresie. Był on spowodowany przede wszystkim (w ok. 2/3) brakiem dyscypliny budżetowej: roczny deficyt pierwotny Francji w tym okresie wynosił 2,7 %. Pozostałą 1/3 wzrostu można wytłumaczyć efektem kuli śnieżnej.

W Niemczech relacja długu do PKB w 2008 r. wynosiła 65,1 %. W latach 2009–2015 Niemcy odnotowały wyższą roczną stopę wzrostu nominalnego (2,4 %) niż Francja i Włochy oraz mniejszą ujemną lukę produktową (średnio -1,1 %), przy czym relacja długu do PKB wzrosła o 6,4 punktu procentowego. Można to wyjaśnić lepszymi warunkami koniunkturalnymi w połączeniu z przedłużającym się okresem konsolidacji budżetowej. Nadwyżka pierwotna tylko częściowo skompensowała jednak wartość rezydualną zmiany długu, która była główną przyczyną wzrostu długu. Pewną rolę odegrał również efekt kuli śnieżnej.

W 2008 r. relacja długu do PKB na Cyprze wynosiła 45,3 %. W omawianym okresie Cypr doświadczył poważnego kryzysu, przy ujemnej średniej stopie wzrostu nominalnego (-1,0 %) i luce produktowej na poziomie -2,1 %. Wzrost relacji długu do PKB o 61,4 punktu procentowego (z 45,3 % w 2008 r. do 106,7 % w 2015 r.) można wytłumaczyć negatywnym wpływem wszystkich czynników: salda pierwotnego (-18,4 punktu procentowego), efektu kuli śnieżnej (-26,4 punktu procentowego) i wartości rezydualnej zmiany długu (-16,6 punktu procentowego).

W Republice Czeskiej relacja długu do PKB wzrosła co prawda z 28,7 % do 41,5 % między 2008 a 2015 r., jednak w dalszym ciągu utrzymywała się poniżej wartości progowej. W środowisku gospodarczym charakteryzującym się średnią stopą wzrostu nominalnego wynoszącą 1,5 % i luką produktową na poziomie -1,5 % zwiększenie długu (+12,8 punktu procentowego) można wyjaśnić przede wszystkim deficytem pierwotnym (-12,5 punktu procentowego). Efekt kuli śnieżnej został natomiast skompensowany przez zmianę wartości rezydualnej długu.

W 2008 r. relacja długu do PKB na Malcie wynosiła 62,7 %. W latach 2009–2015 w państwie tym odnotowano średnią stopę wzrostu nominalnego wynoszącą 4,6 % oraz średni deficyt nominalny na poziomie -2,8 %. W rezultacie relacja długu do PKB pozostała zasadniczo stabilna, zwiększając się o 4,4 punktu procentowego, co można wytłumaczyć w głównej mierze zmianą wartości rezydualnej długu.

## 122

PND daje możliwość nałożenia sankcji na państwa członkowskie należące do strefy euro w przypadku niewystarczającej dyscypliny budżetowej. Można tego dokonać poprzez zintensyfikowanie procedury, jeśli ocena przeprowadzona przez Komisję wykaże, że państwo członkowskie nie podjęło skutecznych działań w celu skorygowania nadmiernego deficytu w określonym czasie. Sankcje mogą także obejmować nałożenie grzywny o wysokości do 0,5 % PKB.

## 123

Od rozpoczęcia stosowania PND procedura ta została zintensyfikowana tylko raz w odniesieniu do Belgii i jak dotąd ani razu nie nałożono sankcji. W opinii Trybunału wiąże się z tym ryzyko, że państwa członkowskie mogą uważać nałożenie sankcji za mało prawdopodobne. Taki pogląd podważałby skuteczność i wiarygodność PND. W rzeczywistości, chociaż nakładanie sankcji nie jest prawdziwym celem, system pozbawiony sankcji jest oparty wyłącznie na perswazji moralnej, w którym to przypadku PND jest skazana na nieskuteczność, chyba że Komisja będzie w stanie skłonić państwa członkowskie do współpracy.

### **Procedura w ograniczonym stopniu przyczyniła się do wdrożenia zalecanych reform strukturalnych**

## 124

Reformy strukturalne nie są ani wiążące ani możliwe do wyegzekwowania, w związku z czym państwa członkowskie mogą uzależnić je od programu politycznego rządu. Komisja nie jest w stanie wpłynąć na ich wdrażanie ani przyspieszać tego procesu. W konsekwencji większość państw członkowskich ujętych w próbie poczyniło tylko częściowe lub niewielkie postępy w osiągnięciu celów reform (zob. **załącznik VIII**). Rezultat monitorowania wdrażania reform strukturalnych w ramach PND polegał czasem jedynie na powtarzaniu zaleceń Rady dla poszczególnych krajów z roku na rok.

## 125

Spośród państw ujętych w próbie tylko Cypr osiągnął znaczne postępy we wdrażaniu reform strukturalnych po tym, jak wyraził zgodę na objęcie programem pomocy finansowej (kwiecień 2013 r.). Ostatnia dostępna ocena pokazuje, że kraj ten wdrożył większość z uzgodnionych działań w pełni, chociaż z pewnym opóźnieniem. Program pomocy finansowej przewidywał objęcie Cypru dokładniejszym i bardziej wszechstronnym monitorowaniem oraz zastosowanie bardziej rygorystycznych zasad wdrażania reform.

**Pozytywne oznaki – oraz jedno wyzwanie – na przyszłość****126**

Podczas prezentowania wniosku dotyczącego wdrożenia sprawozdania pięciu przewodniczących (zob. pkt 4) Komisja potwierdziła, że ramy europejskiego zarządzania gospodarczego „zostały w ostatnich latach nie tylko pogłębione i poszerzone, lecz także zwiększyła się ich złożoność”<sup>57</sup> oraz że podczas pierwszego przeglądu wzmocnionych ram „zidentyfikowano kilka obszarów wymagających poprawy, w szczególności niedostateczną przejrzystość i przewidywalność oraz nadmierną złożoność procesu kształtowania polityki, które mają wpływ na skuteczność narzędzi zarządzania gospodarczego”<sup>58</sup>. Komisja wyraziła następnie zobowiązanie do dążenia „do pełnego i przejrzystego stosowania dostępnych instrumentów i narzędzi”, a także do zwiększenia ich jasności i zmniejszenia złożoności, tak aby osiągnąć ostateczny cel, jakim jest zwiększenie skuteczności istniejących zasad.

**127**

Trybunał uznał te wnioski za pozytywną oznakę i zachęca Komisję do stanowczego dotrzymania swoich zobowiązań.

57 Komunikat prasowy dostępny pod adresem [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-5874\\_pl.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5874_pl.htm).

58 COM(2015) 600 final.

## 128

W obliczu narastającej złożoności Komisja podjęła istotne kroki w kierunku racjonalizacji i uproszczenia stosowania procedury nadmiernego deficytu jako narzędzia służącego do poprawy zarządzania gospodarczego w całej UE. W ostatnim czasie wyraziła ona zobowiązanie do wprowadzenia zmian w obszarach, w których stwierdzono problemy w okresie objętym kontrolą, zwłaszcza jeśli chodzi o potrzebę zapewnienia wszechstronnej perspektywy oraz większej jasności i przejrzystości, tak aby zagwarantować jak największą skuteczność zasad i wytycznych. Odpowiednie zasady zostały ustanowione, a PND jest wdrażana w prawidłowy sposób, choć zobowiązanie Komisji do dalszych usprawnień miałooby z pewnością korzystny efekt.

## 129

Bardziej szczegółowe wnioski dotyczące poszczególnych obszarów wdrażania objętych kontrolą wraz konkretnymi zaleceniami zostały przedstawione poniżej.

## Eurostat

### Analiza danych

## 130

Od 2011 r. Komisja (Eurostat) udoskonaliła swoje oceny jakości zarówno na poziomie zasobów, jak i procedur. Dzięki ujednoczeniu i zwiększeniu liczby wezwań do udzielenia informacji dane PND mogą być analizowane bardziej kompleksowo.

## 131

Trybunał stwierdził, że analiza danych statystycznych nie jest udokumentowana na tyle dobrze, aby umożliwić łatwe zrozumienie analitycznych przesłanek leżących u podstaw ocen jakości. Co więcej, opiera się ona na danych, które nie zawsze są kompletne. Pomocne byłoby również, gdyby wyraźniej określono, w jaki sposób należy stosować obowiązujące przepisy i wytyczne (zob. pkt 47–51).

## Wnioski i zalecenia

### Zalecenie 1

---

Komisja (Eurostat) powinna lepiej dokumentować prace wykonywane w ramach weryfikacji wewnętrznych oraz zapewnić ich większą przejrzystość, tak aby kierownictwo oraz urzędnicy z poszczególnych działów mieli pełniejsze informacje na temat zawartości przeprowadzonych analiz.

Komisja (Eurostat) powinna ustanowić wewnętrzne pisemne procedury przeprowadzania analiz w ramach ocen jakości, a także ulepszyć swoją ocenę i dokumentację wewnętrznych weryfikacji danych w takich obszarach jak wyodrębnienie sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz poszczególne transakcje rządowe.

### Ocena systemów kontroli

#### 132

Komisja (Eurostat) nie dokonuje odpowiednich ocen systemów kontroli państw członkowskich w celu zapewnienia, by państwa członkowskie, pomimo dysponowania różnymi systemami statystycznymi, stosowały spójne podejście do zestawiania danych. Ze względu na ogólny brak dokumentacji dotyczącej systemów nadzoru i kontroli na potrzeby zestawiania danych nie jest możliwe wdrożenie systemowego podejścia do analizy jakości otrzymanych danych (zob. pkt 55).

### Zalecenie 2

---

Komisja (Eurostat) powinna udoskonalić swoje oceny jakości poprzez uwzględnienie w ich zakresie badania systemów nadzoru i kontroli wdrożonych w państwach członkowskich. Powinna także dokumentować swoje analizy w przejrzysty sposób. Aby zapewnić spójność, należy opracować i wdrożyć pisemne procedury.

### Wizyty konsultacyjne i bezpośrednia weryfikacja

#### 133

W latach 2011–2013 Komisja (Eurostat), jako uzupełnienie swoich „standardowych” wizyt konsultacyjnych, wprowadziła wizyty dotyczące wyjściowych źródeł danych, przeprowadzane w celu analizy zarządzania wyjściowymi danymi źródłowymi i ich kontroli. Wizyty te okazały się być bardzo użyteczne, jeśli chodzi o identyfikację, ocenę i monitorowanie zagrożeń i problemów w ramach ocen jakości. W 2014 r. wizyty dotyczące wyjściowych źródeł danych stały się częścią wizyt standardowych, w wyniku czego wizyty trwają obecnie dwa dni. Zważywszy na liczbę punktów w programach wizyt, ich czas trwania nie jest jednak wystarczający, by odpowiednio przeanalizować ważne kwestie dotyczące jakości danych (zob. pkt 52 i 54).

## Wnioski i zalecenia

### 134

Eurostat przeprowadza ograniczone weryfikacje bezpośrednio podczas wizyt na miejscu. Wprowadzono co prawda dobrze opracowany model analizy ryzyka, ale nie jest on wykorzystywany do wstępnego wyboru kwestii o wysokim poziomie ryzyka w kontekście wizyt. Elementy analizy ryzyka brane pod uwagę w celu określenia, w których państwach członkowskich powinna zostać zorganizowana wizyta konsultacyjna, jak również zagadnienia do omówienia w trakcie tych wizyt mogłyby być lepiej udokumentowane (zob. pkt 53).

### 135

Sprawozdania z wizyt konsultacyjnych Eurostatu są publikowane od 9 do 52 tygodni po zakończeniu takich wizyt. Opóźnienia w publikacji oznaczają, że państwa członkowskie nie są w stanie wymieniać się dobrymi praktykami, a także potencjalnie uniemożliwiają innym zainteresowanym podmiotom/użytkownikom stwierdzenie w odpowiednim czasie, że w państwie członkowskim występują określone problemy (zob. pkt 56).

### Zalecenie 3

---

Komisja (Eurostat) powinna dostosować czas trwania wizyt konsultacyjnych do sytuacji w państwach członkowskich lub przeprowadzać więcej takich wizyt, tak aby miały one bardziej całościowy zasięg.

Komisja (Eurostat) powinna ulepszyć bezpośrednio weryfikacje przeprowadzane w ramach wizyt na miejscu.

Komisja (Eurostat) powinna znacznie przyspieszyć publikację sprawozdań z wizyt.

### Punkty wspomagające działania

### 136

Punkty wspomagające działania często nie są realizowane w zalecanym terminie. Wiąże się z tym ryzyko, że problemy dotyczące ważnych kwestii nie zostaną odpowiednio uwzględnione w ocenach jakości przeprowadzanych przez Eurostat (zob. pkt 56).

### Zalecenie 4

---

Komisja (Eurostat) powinna w pełni wykorzystywać swoje uprawnienia, by egzekwować podejmowanie działań w obszarze kompletności, odpowiedzialności metodycznej oraz dostarczania dokumentów.

### Wytyczne

#### 137

Na wniosek wynikający z potrzeby zachowania poufności Eurostat nie zgłasza do KEF ani nie podaje do wiadomości publicznej wszystkich porad *ex ante/ex post* udzielonych państwom członkowskim na zasadzie dwustronnej. Praktyka ta ma negatywny wpływ na przejrzystość i porównywalność (zob. pkt 57 i 58).

#### Zalecenie 5

---

Aby zapewnić większą przejrzystość, Komisja (Eurostat) powinna zgłaszać do KEF i podawać do wiadomości publicznej wszystkie udzielone porady dotyczące kwestii metodycznych. Jeśli zasada poufności uniemożliwia opublikowanie pełnego dokumentu, należy udostępnić co najmniej jego streszczenie.

### Wynik

#### 138

Należy zapewnić większą przejrzystość informacji na temat przyczyn zastrzeżeń Eurostatu i zmian danych przez Eurostat (zob. pkt 65).

#### 139

Eurostat nie ustanowił w jasny sposób wewnętrznych pisemnych procedur na potrzeby zgłaszania zastrzeżeń w odniesieniu do jakości danych lub wprowadzania zmian (zob. pkt 65).

#### Zalecenie 6

---

Komisja (Eurostat) powinna lepiej dokumentować swoje wewnętrzne procedury i kryteria, jakimi kieruje się, zgłaszając zastrzeżenia lub dokonując zmian danych, w celu wykazania, że wszystkie problemy metodyczne, które mają potencjalny bądź faktyczny wpływ na wiarygodności netto/zadłużenie netto, są rozwiązywane w spójny sposób.

## DG do Spraw Gospodarczych i Finansowych

### Przejrzystość

#### 140

Analizy leżące u podstaw wniosków Komisji dotyczących decyzji w sprawie PND i zaleceń są zasadniczo nieprzejrzyste i, w przypadku niektórych kluczowych aspektów, oparte na niejasnych definicjach. Ponadto kolejne reformy PND sprawiły, że proces analityczny stał się bardziej złożony. Fakt ten utrudnia w niektórych przypadkach określenie w wyraźny sposób, jak opracowana analiza przełożyła się na wyciągnięte wnioski (zob. pkt 59–62, 72–83, 91–97 i 100–104).

#### 141

Istnieje zatem potrzeba zrównoważenia zwiększonej złożoności i stosowanego w większym zakresie osądu ekonomicznego poprzez zapewnienie lepszej przejrzystości, co ułatwi sprawowanie kontroli publicznej. W ostatnich latach Komisja podjęła pozytywnie oceniane wysiłki w celu zwiększenia przejrzystości, które nie są jednak jeszcze wystarczające i muszą być kontynuowane (zob. pkt 98).

### Zalecenie 7

---

Komisja (DG do Spraw Gospodarczych i Finansowych) powinna dalej zwiększać przejrzystość i jasność PND w następujących obszarach:

- o **Proces oceny:** Komisja powinna zachować większą przejrzystość w odniesieniu do kluczowych aspektów swoich analiz. Mogłaby tego dokonać na przykład poprzez opracowanie metody identyfikowania i kwantyfikowania wpływu działań jednorazowych i tymczasowych, poprzez zapewnianie wystarczająco szczegółowych wyjaśnień swoich ocen i wniosków zawartych w dokumentach dotyczących poszczególnych krajów – w odniesieniu przede wszystkim do koncepcji „nieprzewidzianych niekorzystnych zdarzeń gospodarczych” podczas oceny skuteczności podjętych działań – oraz poprzez ustanowienie ram metodycznych umożliwiających wyważenie wpływu istotnych czynników na oceny.
- o **Dostępność danych:** Komisja powinna podawać do wiadomości publicznej wszystkie szczegółowe informacje wymagane w celu dokonania obliczeń, na których są oparte analizy, tak aby umożliwić zainteresowanym stronom trzecim odtworzenie ocen.
- o **Ocena oddolna:** należy włączyć krajowe rady budżetowe w proces oceny poprzez zwrócenie się do nich o zapewnienie niezależnej kontroli wiarygodności danych i informacji przekazywanych przez ministerstwa finansów i wykorzystywanych przez Komisję w swoich analizach.
- o **Solidność analizy:** Komisja powinna konsekwentnie wykorzystywać wszystkie istotne informacje udostępnione w ramach prognoz, stosować się do odpowiednich metod i rozpowszechniać je możliwie najszybciej i w jak najszerszym zakresie.

### Kryterium długu

#### 142

PND była dotychczas skoncentrowana bardziej na deficycie budżetowym niż na długu publicznym. Kryterium długu zostało uruchomione dopiero w 2012 r. Jest ono nadal na etapie wprowadzania i nie będzie miało zastosowania do wszystkich państw członkowskich co najmniej do 2020 r. Ocena dynamiki długu państw członkowskich objętych PND, w przypadku których procedura została wszczęta przed listopadem 2011 r., nie daje jednoznacznego obrazu sytuacji. Te PND będą mogły być uchylane tylko na podstawie kryterium deficytu, po czym zostanie zastosowany trzyletni środek przejściowy dotyczący długu (zob. pkt 68–69 i 104).

#### 143

Zwiększenie elastyczności PND oznacza, że w niekorzystnych warunkach gospodarczych można uznać, że państwo przestrzegało wyznaczonych wartości, nawet jeśli relacja długu do PKB wzrasta. Może to podważać wiarygodność procesu i stanowić zagrożenie dla zdolności obsługi długu publicznego, zwłaszcza w przeciągających się okresach recesji (gdy dług może rosnać, nawet jeśli kryterium długu jest spełnione). Ostatecznie bowiem, niezależnie od tego, czy kryterium długu jest spełnione, kluczowym aspektem jest spłata lub refinansowanie w sposób zrównoważony faktycznej kwoty zadłużenia (zob. pkt 76–78).

### Zalecenie 8

---

Komisja powinna w większym stopniu skoncentrować się na zmianach w zakresie długu, zwłaszcza w mocno zadłużonych państwach członkowskich, aby zapobiec narastaniu długu do poziomu, na którym niemożliwa jest jego obsługa.

W przypadku gdy wartość progowa długu wynosząca 60 % zostaje przekroczona i wobec danego państwa członkowskiego wszczynana jest PND, Komisja powinna dopilnować, aby wymagane korekty zapewniały realistyczną i wiarygodną ścieżkę konwergencji prowadzącą do osiągnięcia zgodności z regułą dotyczącą zadłużenia, zwłaszcza poprzez uwzględnienie początkowego poziomu zadłużenia.

W swoich zaleceniach PND dla państw członkowskich przekraczających wartość progową długu Komisja, podczas ustanawiania rocznych poziomów docelowych deficytu, powinna także określić roczne wartości relacji długu do PKB, które są spójne z tymi wartościami docelowymi.

## Reformy strukturalne

### 144

Nadmierne deficyty publiczne mogą być przynajmniej częściowo spowodowane słabościami strukturalnymi. Ukierunkowane reformy strukturalne mogą zatem przyczynić się do trwałych korekt deficytu. Od maja 2013 r. reformy strukturalne zyskiwały coraz większe znaczenie jako czynnik w ramach ocen PND prowadzonych przez Komisję. Są one jednak nadal niemożliwe do wyegzekwowania, a Komisja nie monitoruje ich wdrażania bardziej rygorystycznie niż w przypadku państw członkowskich nieobjętych PND (zob. pkt 108–111).

### 145

Ponadto monitorowanie realizacji zaleceń dla poszczególnych krajów nie zawsze obejmuje rzeczywiste wdrażanie i skuteczność reform. Wiąże się z tym ryzyko podważenia wpływu niedawnej decyzji Komisji w sprawie uwzględniania w większym stopniu kwestii wdrażania reform strukturalnych (zob. pkt 112).

## Zalecenie 9

---

W powiązaniu z procedurą dotyczącą zakłóceń równowagi makroekonomicznej Komisja (DG do Spraw Gospodarczych i Finansowych) powinna w pełni wykorzystywać europejski semestr do monitorowania wdrażania reform strukturalnych w państwach członkowskich objętych PND, zwłaszcza jeśli budżetowe reformy strukturalne są ujęte w programie partnerstwa gospodarczego. Oprócz skupiania się na aspektach ustawodawczych Komisja powinna podjąć się oceny skuteczności wdrożonych reform.

Komisja powinna w pełni wykorzystywać swoje uprawnienia, tak by zagwarantować, że państwa członkowskie objęte PND będą wypełniać zobowiązania w zakresie reform strukturalnych.

### Sprawozdawczość

#### 146

Pakiet dotyczący zarządzania gospodarczego i drugi pakiet dotyczący zarządzania gospodarczego nałożyły nowe wymogi sprawozdawcze na państwa członkowskie w celu zwiększenia nadzoru Komisji nad PND. Wymogi te są jednak niemożliwe do wyegzekwowania, gdyż nie ma przepisów ustawodawczych, które gwarantowałyby, że państwo członkowskie zastosuje się do wymogów w tej kwestii, lub które przewidywałyby nałożenie sankcji w razie ich niespełnienia. W związku z tym skuteczność nadzoru sprawowanego przez Komisję zależy od aktywnej współpracy państw członkowskich. Trybunał wykrył, że w jednym przypadku państwo członkowskie nie przesłało wymaganych dokumentów sprawozdawczych. Komisja nie podała jednak tego faktu do wiadomości publicznej w odpowiednich ocenach (zob. pkt 85–86).

#### 147

Nawet po otrzymaniu pełnej dokumentacji Komisja nie zawsze ocenia lub monitoruje dostarczone informacje, co rodzi obawy, że nie wykorzystuje w optymalnym stopniu sprawozdań państw członkowskich lub że na państwa członkowskie nałożono zbędny wymóg biurokratyczny (zob. pkt 99 i 110).

### Zalecenie 10

---

Komisja (DG do Spraw Gospodarczych i Finansowych) powinna zawsze jasno stwierdzać w swoich ocenach, czy państwa członkowskie spełniły obowiązujące je wymogi w zakresie sprawozdawczości.

Komisja powinna korzystać z możliwości wszczynania postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom, jeśli państwo członkowskie nie wywiązuje się z obowiązków sprawozdawczych.

### Sankcje

#### 148

Kolejne reformy PND doprowadziły do wzmocnienia sankcji wobec państw członkowskich, które nie stosują się do zaleceń, oraz do złagodzenia warunków wymaganych do ich nałożenia. Od rozpoczęcia stosowania PND nie nałożono żadnych sankcji (zob. pkt 114 i 122).

**149**

Sankcje spełniają co prawda funkcję odstrasżającą, jednak nienakładanie ich w przypadku niewywiązania się przez państwo członkowskie ze zobowiązania do zachowania dyscypliny budżetowej wiąże się z ryzykiem, że będą one postrzegane jako narzędzie, którego użycie jest mało prawdopodobne. Podważyłoby to wiarygodność i skuteczność sankcji, a zarazem całej PND.

**Zalecenie 11**

---

Zgodnie z obowiązującym prawodawstwem Komisja (DG do Spraw Gospodarczych i Finansowych) powinna zalecić, by Rada zintensyfikowała procedurę i zastosowała sankcje, jeśli istnieją dowody potwierdzające, że państwo członkowskie nie zastosowało się do zaleceń PND i w związku z tym nie wywiązało się ze zobowiązania do zachowania dyscypliny budżetowej przewidzianego w Traktacie.

Niniejsze sprawozdanie zostało przyjęte przez Izbę IV, której przewodniczył Milan Martin CVIKL, członek Trybunału Obrachunkowego, na posiedzeniu w Luksemburgu w dniu 25 lutego 2016 r.

*W imieniu Trybunału Obrachunkowego*



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA  
Prezes

**Prawodawstwo dotyczące procedury nadmiernego deficytu**

- Rozporządzenie Rady (WE) nr 3605/93 z dnia 22 listopada 1993 r. w sprawie stosowania Protokołu w sprawie procedury dla nadmiernego deficytu załączonego do Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, zmienione przez:
  - √ rozporządzenie Rady (WE) nr 475/2000 z dnia 28 lutego 2000 r. Zaktualizowało ono ramy koncepcyjne leżące u podstaw PND i dostosowało je do ESA 95;
  - √ rozporządzenie Komisji (WE) nr 351/2002 z dnia 25 lutego 2002 r. Doprecyzowało ono odniesienia do ESA 95 w kontekście PND przez zastąpienie kodów „B.9” i „D.41” odpowiednio kodami „B.9 PND” i „D.41 PND”;
  - √ rozporządzenie Rady (WE) nr 2103/2005 z dnia 12 grudnia 2005 r. w sprawie jakości danych statystycznych w kontekście procedury nadmiernego deficytu.
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 479/2009 z dnia 25 maja 2009 r. o stosowaniu Protokołu w sprawie procedury dotyczącej nadmiernego deficytu załączonego do Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (zastępujące zmienione rozporządzenie nr 3605/93), zmienione przez:
  - √ rozporządzenie Rady (UE) nr 679/2010 z dnia 26 lipca 2010 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 479/2009 w odniesieniu do jakości danych statystycznych w kontekście procedury nadmiernego deficytu.
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 1467/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu, zmienione przez Radę.
- Rozporządzenie (WE) nr 1056/2005 z dnia 27 czerwca 2005 r. i rozporządzenie (UE) nr 1177/2011 z dnia 8 listopada 2011 r. – część naprawcza paktu stabilności i wzrostu.
- W ramach pakietu dotyczącego zarządzania gospodarczego:
  - √ rozporządzenie Rady (UE) nr 1177/2011 z dnia 8 listopada 2011 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1467/97 w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu;
  - √ rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1173/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie skutecznego egzekwowania nadzoru budżetowego w strefie euro.
- W ramach drugiego pakietu dotyczącego zarządzania gospodarczego:
  - √ rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 473/2013 z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie wspólnych przepisów dotyczących monitorowania i oceny projektów planów budżetowych oraz zapewnienia korekty nadmiernego deficytu w państwach członkowskich należących do strefy euro.
- Międzyrządowy Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w unii gospodarczej i walutowej (pakt fiskalny) – 2 marca 2012 r.

## Przykłady brakujących informacji w dokumentach przekazanych przez sześć państw członkowskich objętych kontrolą

### Brakujące informacje w zgłoszeniach z kwietnia 2012 r., 2013 r. i 2014 r.

Za rok N-1:

- W jednym państwie członkowskim:
  - (i) brak pewnych szczegółowych danych na temat podsektora funduszy zabezpieczenia społecznego oraz instytucji samorządowych na szczeblu lokalnym (w tym kapitału obrotowego) w odniesieniu do podmiotów niestanowiących części sektora instytucji samorządowych na szczeblu lokalnym oraz pozostałych korekt dotyczących tego sektora;
  - (ii) brak danych na temat wpływu kredytów i pożyczek długoterminowych na poziom zadłużenia (zwiększenie i zmniejszenie) dla wszystkich szczebli sektora instytucji rządowych i samorządowych (tylko kwiecień 2012 r.) lub akcji i pozostałych udziałów kapitałowych dla instytucji rządowych i samorządowych na szczeblu regionalnym oraz instytucji samorządowych na szczeblu lokalnym.
- W przypadku innego państwa członkowskiego nie przekazano danych na temat niektórych podsektorów (dotyczących kapitału obrotowego, transakcji finansowych uwzględnionych w kapitale obrotowym oraz „pozostałych korekt” w odniesieniu do instytucji rządowych i samorządowych na szczeblu regionalnym, instytucji samorządowych na szczeblu lokalnym oraz funduszy zabezpieczenia społecznego). W przypadku wszystkich szczebli sektora instytucji rządowych i samorządowych brakowało większości nieobowiązkowych informacji szczegółowych, o które wystąpiono.

### Brakujące dane na temat kredytów handlowych i zaliczek (AF.71 L) w tabeli 4

W jednym państwie członkowskim danych nie przekazywano do 2009 r., a w innym do 2011 r.

### Brakujące dane w kwestionariuszach PND

Pięć z sześciu skontrolowanych państw członkowskich zwróciło kwestionariusze PND z niewypełnionymi polami obowiązkowymi. Przykłady niekompletnych informacji:

- (i) cztery państwa członkowskie przesłały niekompletne dane na temat zastrzyków kapitałowych lub w ogóle nie przesłały takich danych w odniesieniu do wszystkich lat, a jedno państwo członkowskie w odniesieniu do roku N-1;
- (ii) trzy państwa członkowskie przesłały niekompletnie wypełnioną tabelę 4 (rozbicie pozostałych kwot do otrzymania/zapłacenia zgłoszonych w tabelach PND);
- (iii) mimo że kompletność danych się poprawiła, dwa państwa członkowskie przesłały niekompletnie wypełnione table 5 (Podatki i składki na ubezpieczenie społeczne: pozostałe kwoty do otrzymania/zapłacenia przez sektor instytucji rządowych i samorządowych), 8 (Wierzytelności instytucji rządowych na szczeblu centralnym, umorzenie długu) oraz 9 (Gwarancje).

### Pozostałe informacje

W latach 2008–2014 jedno państwo członkowskie nie przesłało wymaganych tabel skorelowanych<sup>1</sup> i wykazów, a trzy państwa członkowskie przekazały je po terminie. Wykazy PND były wymagane do grudnia 2013 r., ale dwa państwa członkowskie przesłały je po terminie – jedno w kwietniu, a drugie w listopadzie 2014 r.

<sup>1</sup> Tabele skorelowane pokazują zależność między pozycjami rachunków publicznych a klasyfikacjami ESA.

## Przykłady uchybień dotyczących klasyfikacji w dokumentach przekazanych przez sześć państw członkowskich objętych kontrolą

### Główne przypadki nie w pełni zgodne z ESA 95, ale zaakceptowane przez Eurostat

- W trzech państwach członkowskich rejestr statystyczny jednostek publicznych nie obejmował wszystkich organów, głównie na poziomie instytucji samorządowych na szczeblu lokalnym.
- Jedno państwo członkowskie zastosowało ostrożne podejście, tj. automatycznie przypisało do sektora instytucji rządowych i samorządowych – jako jednostki pomocnicze – wszystkie jednostki publiczne, których sprzedaż na rzecz sektora instytucji rządowych i samorządowych stanowiła ponad 80 % przychodów, i zastosowało kryterium 50 % do pozostałych jednostek publicznych. Takie ostrożne podejście stanowi kryterium automatyczne, które nie uwzględnia działalności jednostki (rodzaju świadczonych usług) ani innych warunków, takich jak przetargi i rynek. Reguły rachunkowości nie precyzują, jak należy postąpić w takich przypadkach. Ponadto niektóre jednostki zaklasyfikowano grupowo (np. szpitale) zamiast na zasadzie indywidualnej, zgodnie z ich rynkowym/nierynkowym charakterem.
- Jedno państwo członkowskie zastosowało ostrożne podejście, ale jedynie w odniesieniu do jednostek nieprzekraczających określonej wielkości. W ich przypadku zastosowano kryterium 50 %, tak aby nie ujmować „innych dochodów” w sprzedaży i uwzględnić wszelkiego rodzaju podatki w kosztach produkcji. Zdecydowano się na takie posunięcie, ponieważ państwo członkowskie nie było w stanie wskazać dotacji, które należało potrącić od sprzedaży. Po stronie kosztów uwzględniono zatem wszystkie podatki, choć zgodnie z regułami rachunkowości należało tego dokonać jedynie w przypadku „pozostałych podatków związanych z produkcją”.

### Podstawowe uchybienia w klasyfikacji publicznych jednostek instytucjonalnych

- Jedno państwo członkowskie zaklasyfikowało jednostkę nadzorującą rynki finansowe, która jest jednostką instytucjonalną, jako należącą do sektora instytucji rządowych i samorządowych. Według ESA 95 jednostki tego typu powinny być klasyfikowane jako nienależące do sektora instytucji rządowych i samorządowych (czyli jako pomocnicze instytucje finansowe w ramach sektora przedsiębiorstw finansowych). Pozostałe państwa członkowskie prawidłowo sklasyfikowały te jednostki instytucjonalne jako nienależące do sektora instytucji rządowych i samorządowych.
- W jednym państwie członkowskim Trybunał zbadał jednostki publiczne, które miały charakter nierynkowy i których klasyfikację zmieniono w październiku 2014 r. po korekcie wartości odniesienia w ramach ESA 2010. Państwo członkowskie zmieniło klasyfikację łącznie 158 jednostek publicznych w sektorze instytucji rządowych i samorządowych, 20 z powodu nowych zasad ESA 2010, a pozostałych 138 w związku z normalną korektą wartości odniesienia. Klasyfikacja tej drugiej grupy w ramach sektora instytucji rządowych i samorządowych zostałaby zmieniona, gdyby grupę tę wcześniej przeanalizowano poprawnie.

### Inne uchybienia

- W odniesieniu do procedur i przedziałów czasowych na potrzeby analizy i (zmiany) klasyfikacji jednostek w sektorze instytucji rządowych i samorządowych/poza tym sektorem Trybunał stwierdził, że w sześciu państwach członkowskich objętych kontrolą stosowano różne podejścia:
  - (i) dwa państwa członkowskie analizują i przeklasyfikowują jednostki co pięć lat w ramach kolejnych przeglądów wartości odniesienia, nowe jednostki monitorowane są natomiast co roku. W 2011 r. wobec jednego z tych państw członkowskich sformułowano punkt wspomagający działania zalecający, by kryterium 50 % obejmowało co najwyżej okres 3–4 lat, a wobec drugiego punktu, by charakter rynkowy/nierynkowy wszystkich jednostek publicznych był badany corocznie;
  - (ii) trzy państwa członkowskie analizują jednostki każdego roku i zmieniają ich klasyfikację, jeśli ich charakter (rynkowy/nierynkowy) jest inny przez trzy kolejne lata;
  - (iii) jedno państwo członkowskie analizuje jednostki dwa razy do roku lub w przypadku każdorazowej zmiany warunków finansowania oraz zmienia ich klasyfikację, jeśli charakter jednostek ulega zmianie.

## Przykłady punktów wspomagających działania o potencjalnym wpływie na dane dotyczące deficytu i długu

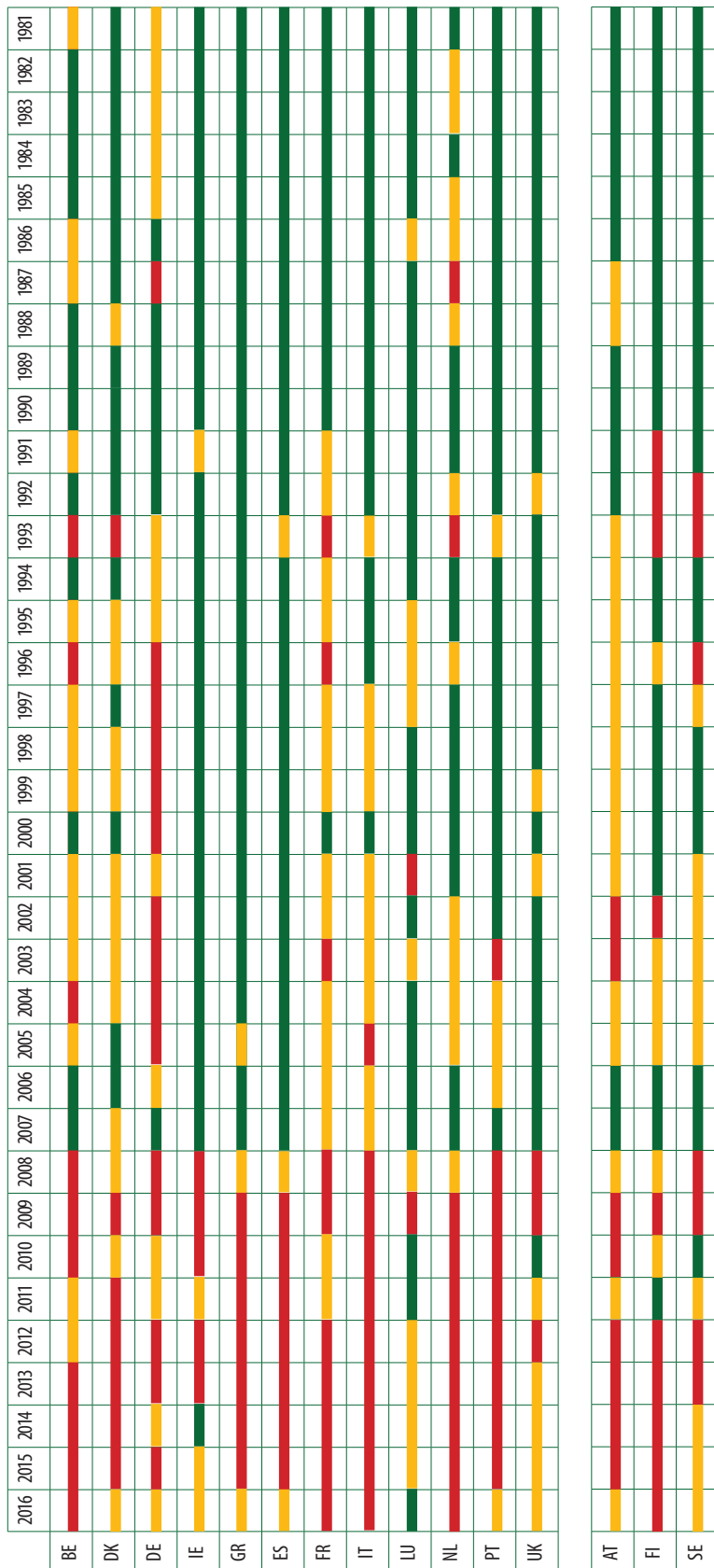
<p><b>Republika Czeska</b></p>	<p><b>Rzadko przeprowadzano test producentów rynkowych/nierynkowych, w wyniku czego duża liczba jednostek publicznych (przedsiębiorstw) nie została zweryfikowana</b></p> <p>Podczas wizyty w 2009 r. Eurostat stwierdził, że jednostki o prawnym statusie „komercyjnym” (np. spółki akcyjne, spółki z ograniczoną odpowiedzialnością) do tej pory nie były poddawane testowi, i sformułował odpowiedni punkt wspomagający działania. Podczas standardowej wizyty konsultacyjnej w 2012 r. Eurostat ustanowił punkt wspomagający działania, ponieważ w ramach kontroli rządowych nie stosowano testu w odniesieniu do dużych spółek należących do rządu w mniej niż 50 %, w wyniku czego jednostki te nie były poddawane analizie. Pomimo możliwego wpływu nie zgłoszono zastrzeżenia w tej sprawie.</p>
<p><b>Niemcy</b></p>	<p><b>Przeklasyfikowanie jednostek nierynkowych do sektora instytucji rządowych i samorządowych od pierwszego roku uzyskania przez nie statusu nierynkowego</b></p> <p>Podczas wizyty w lutym 2014 r. Eurostat wykrył problem i wyznaczył termin zapewnienia zgodności na maj 2014 r. Sprawę uznano za zamkniętą w lipcu 2014 r. Wyjaśnienia przesłane w październiku 2014 r. pokazały, że krajowy urząd statystyczny zastosował się do punktu wspomagającego działania tylko w odniesieniu do jednostek sklasyfikowanych po lutym 2014 r. Pomimo możliwego wpływu (o nieznannej wielkości) nie zgłoszono zastrzeżenia.</p> <p><b>Brak szczegółowych danych na potrzeby analizy zastrzyków kapitałowych, pochodnych instrumentów finansowych i wypłat zysku</b></p> <p>Eurostat zwrócił uwagę na problem braku danych w następstwie swojej wizyty w 2007 r. Podczas wizyty w 2009 r. stwierdzono, że sytuacja się poprawiła w odniesieniu do transakcji swapowych instytucji rządowych na szczeblu centralnym oraz dywidend. Eurostat wykrył pewne problemy, ale nie sformułował punktu wspomagającego działania i sprawa dywidend nie została szczegółowo omówiona. Punkty wspomagające działania sformułowano w 2011 i 2013 r. W 2011 r. Eurostat zauważył, że brak było danych szczegółowych na potrzeby analizy zastrzyków kapitałowych i wypłat zysku. Nie było również danych instytucji samorządowych na szczeblu lokalnym dotyczących transakcji swapowych. Mimo to nie ustanowiono punktu wspomagającego działania. W wyniku wizyty konsultacyjnej dotyczącej wyjściowych źródeł danych w 2013 r. sformułowano co prawda punkty wspomagające działania, ale problem nadal istnieje. Pomimo możliwego wpływu (o nieznannej wielkości) nie zgłoszono zastrzeżenia.</p>
<p><b>Francja</b></p>	<p><b>Likwidacja obiektów jądrowych – Marcoule (1,6 mld (0,1 % PKB) w 2004 r.)</b></p> <p>Ten punkt wspomagający działania był po raz pierwszy omawiany podczas wizyty w 2006 r., ale ze względu na brak porozumienia z krajowym urzędem statystycznym co do prawidłowej klasyfikacji Eurostat odroczył swoją decyzję. Sprawa dotyczyła zarejestrowania kwoty ryczałtowej otrzymanej przez jednostkę rządową w rozliczeniu kosztów likwidacji, przy czym wszystkie pozostałe zobowiązania miały być uregulowane przez operatora. W 2005 r. Eurostat udzielił porady w odniesieniu do tej transakcji, proponując, by zaklasyfikować ją jako przedpłatę za zakup usług, ale krajowy urząd statystyczny nie wyraził na to zgody i zamiast tego zarejestrował transfer kapitału, co miało pozytywny wpływ na poziom wierzitelności netto/zadłużenia netto. W 2008 r. sprawa była ponownie omawiana, ale nie podjęto dalszych działań. Pomimo wpływu, który był znany, nie zgłoszono zastrzeżenia.</p> <p><b>Wydrebnienie sektora</b></p> <p>W następstwie wizyty w 2012 r. Eurostat sformułował punkt wspomagający działania w związku z faktem, że sektor instytucji rządowych i samorządowych był niekompletny, gdyż nie obejmował przedsiębiorstw publicznych należących do instytucji samorządowych na szczeblu lokalnym bądź przez nie kontrolowanych. Na koniec 2014 r. krajowy urząd statystyczny nadal nie przekazał wyczerpującego wykazu. Pomimo możliwego wpływu (o nieznannej wielkości) nie zgłoszono zastrzeżenia.</p>

<b>Włochy</b>	<p><b>Rejestrowanie nakładów brutto na środki trwałe w ujęciu memoriałowym</b></p> <p>Podczas wizyt konsultacyjnych dotyczących wyjściowych źródeł danych w 2012 r. Eurostat sformułował punkt wspomagający działania w związku z faktem, że duże kwoty inwestycji były rejestrowane w ujęciu kasowym, a nie memoriałowym. Krajowy urząd statystyczny miał czas do 2014 r. na obliczenie prawidłowych kwot. W 2013 r. ustanowiono punkt wspomagający działania obejmujący wymóg przedstawienia sprawozdania z postępów. Krajowy urząd statystyczny skorygował kwoty w zgłoszeniu PND z października 2014 r. Pomimo możliwego wpływu (o nieznanej wielkości) nie zgłoszono zastrzeżenia.</p>
<b>Malta</b>	<p><b>Przedsiębiorstwo Malita i projekt City Gate</b></p> <p>Eurostat wykrył problem w trakcie analizy korekt w zgłoszeniu PND z października 2011 r. W 2012 r. sformułowano punkt wspomagający działania: krajowy urząd statystyczny został wezwany do bezzwłocznego przesłania Eurostatowi opisu statystycznie istotnych aspektów przedsiębiorstwa Malita i projektu City Gate, wraz z opinią dotyczącą statystycznego ujęcia transakcji. Punkt ten był analizowany przez Eurostat w ramach dwustronnych wytycznych. Został on uzgodniony w sierpniu 2012 r. i wdrożony w październiku tego samego roku. Wpływ na deficyt wyniósł 0,4 % PKB. W kwietniu 2012 r. nie zgłoszono zastrzeżenia.</p>

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, w oparciu o sprawozdania Eurostatu z wizyt w sześciu państwach członkowskich objętych kontrolą.

## Załącznik V

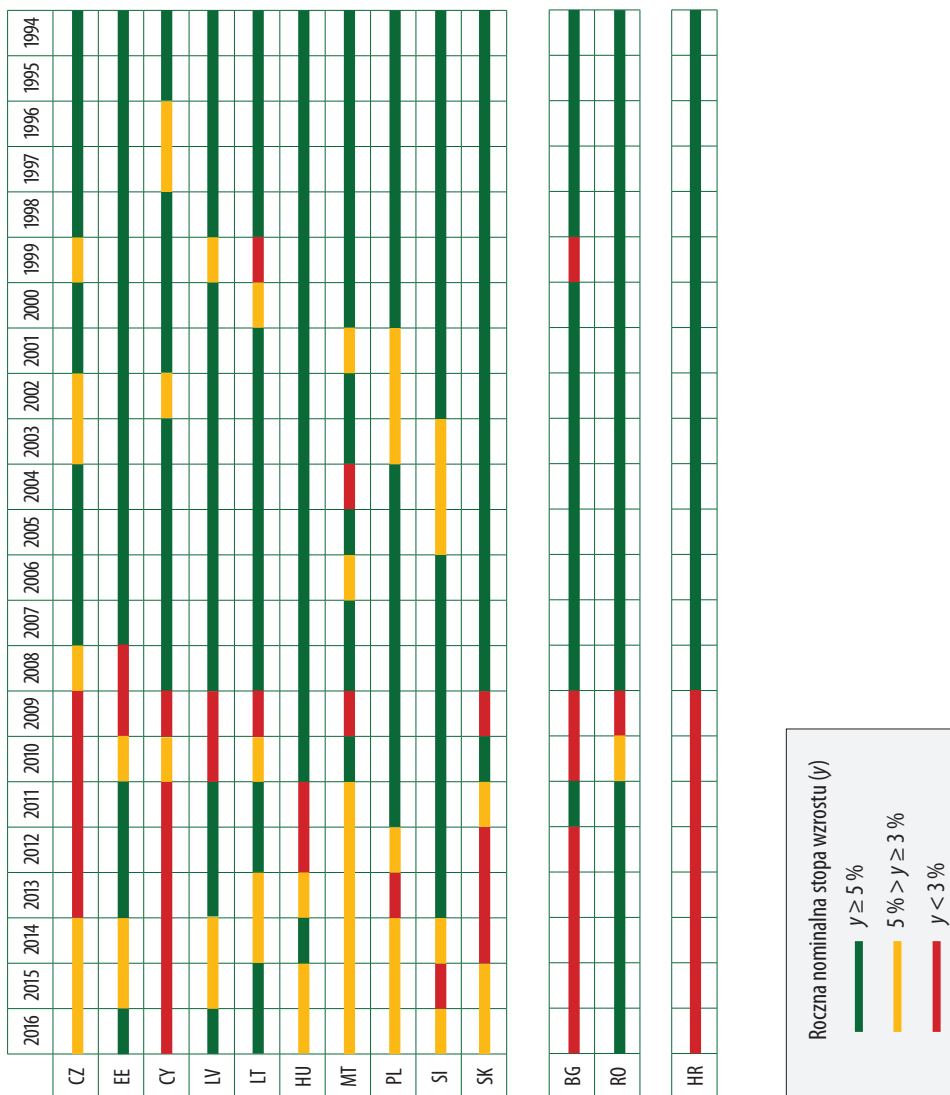
### Roczna nominalna stopa wzrostu PKB



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie bazy danych AMECO.

Załącznik V

Roczna nominalna stopa wzrostu PKB



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie bazy danych AMECO.

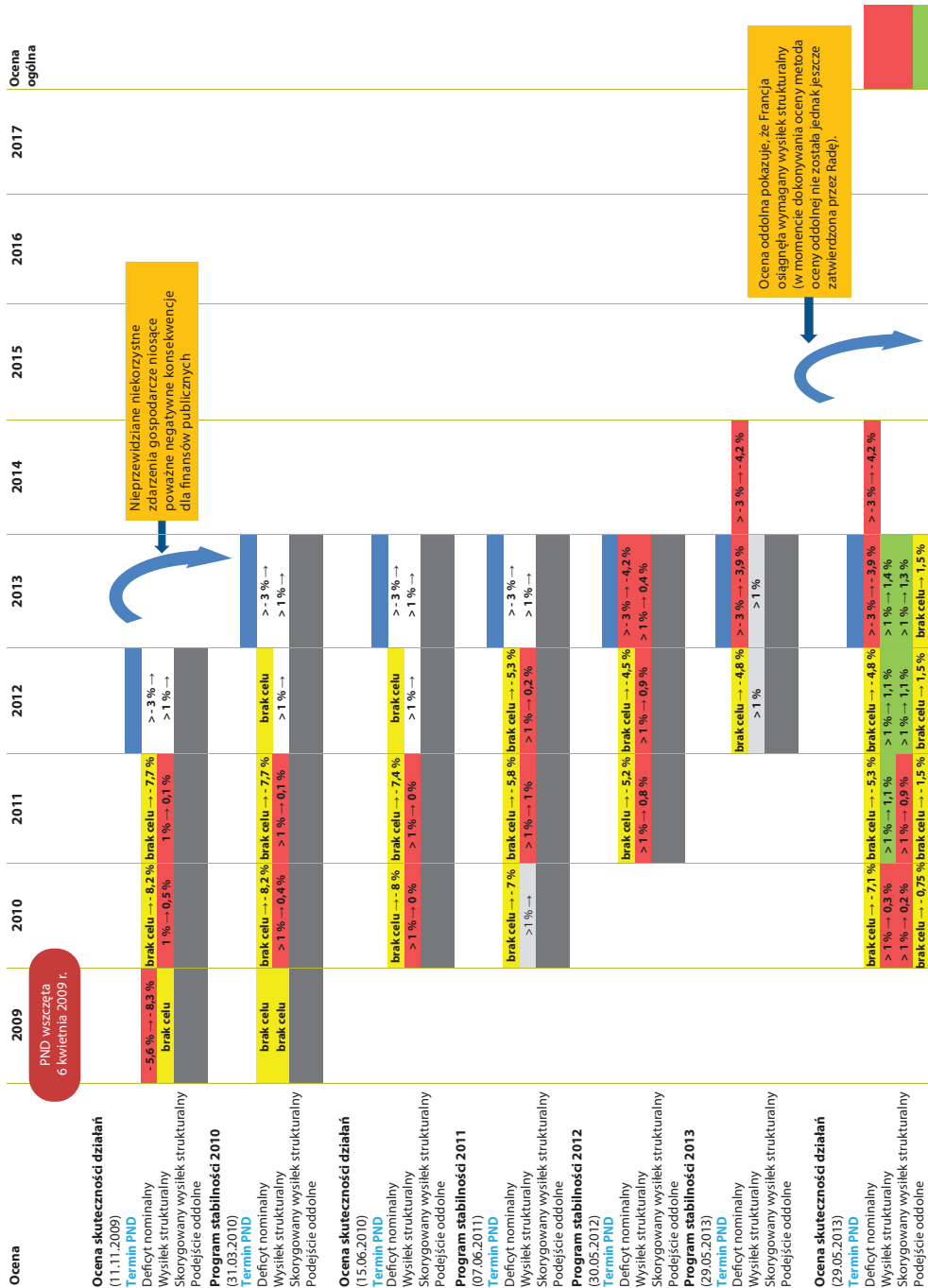
## Przestrzeganie celów nominalnych i strukturalnych ustanowionych w zaleceniach dotyczących PND oraz przedłużenia terminu wdrożenia tej procedury

W **załączniku VI** pokazano, jak zmieniały się PND wszczęte w odniesieniu do państw członkowskich ujętych w próbie. W każdym przypadku niebieska komórka pokazuje rok, na który ustalony został termin PND, przy czym niebieskie strzałki pokazują ewentualne przedłużenia tego terminu. Innymi kolorami oznaczono, czy państwo członkowskie osiągnęło (zielony) czy nie (czerwony) cele ustanowione w zaleceniach Rady dotyczących PND w odniesieniu do istotnych wskaźników (deficyt nominalny, wysiłek strukturalny oraz, w przypadku zaleceń wydanych po wejściu w życie pakietu dotyczącego zarządzania gospodarczego, skorygowany deficyt strukturalny oraz wskaźnik oddolny). Pierwsza liczba w komórce określa cel, natomiast druga jest rzeczywiście uzyskaną wartością. Żółte komórki wskazują z kolei, że dla danego roku nie ustanowiono celu rocznego, czarne komórki, że dany wskaźnik nie miał zastosowania (jeszcze nie wszedł w życie), a szare komórki, że Komisja nie uwzględniła danych w swoich ocenach skuteczności podjętych działań, mimo iż były one dostępne.

*Źródło:* Europejski Trybunał Obrachunkowy w oparciu o decyzje PND i zalecenia wydane przez Radę, sprawozdania Komisji opracowane zgodnie z art. 126 ust. 3 oraz dokumenty robocze służb Komisji stanowiące podstawy dla ocen programów stabilności lub konwergencji, projekty planu budżetowego oraz 4., 6. i 7. przegląd programu dostosowań gospodarczych dla Cypru.

Załącznik VI

Francja



## PPB 2014 (15.11.2013)

### Termin PND

Deficyt nominalny  
Wysłiek strukturalny  
Skorygowany wysłiek strukturalny  
Podjeście oddolne

> -3,9% → -4,1%  
1,3% → 0,9%  
1,3% → 1,3%  
0% → -0,1%

> -3,6% → -3,8%  
> 0,8% → 0,7%  
> 0,8% → 0,8%  
> 1% → 0,9%

-2,8% → -3,7%  
> 0,8% → 0,4%  
0,8% →  
> 1% →

### Ocena skuteczności działań

(19.11.2013)

### Termin PND

Deficyt nominalny  
Wysłiek strukturalny  
Skorygowany wysłiek strukturalny  
Podjeście oddolne

> -3,9% → -4,1%  
1,3% → 0,9%  
1,3% → 1,3%  
0% → -0,1%

> -3,6% → -3,8%  
> 0,8% → 0,7%  
> 0,8% → 0,8%  
> 1% → 0,9%

-2,8% → -3,7%  
0,8% →  
> 1% →

### Program stabilności 2014

(02.06.2014)

### Termin PND

Deficyt nominalny  
Wysłiek strukturalny  
Skorygowany wysłiek strukturalny  
Podjeście oddolne

> -3,9% → -4,3%  
1,3% → 0,8%  
1,3% → 1,2%  
0% → -0,1%

> -3,6% → -3,9%  
> 0,8% → 0,6%  
> 0,8% → 0,7%  
> 1% → 1%

-2,8% → -3,4%  
0,8% → 0,4%  
0,8% →  
> 1% →

## PPB 2014 (28.11.2014)

### Termin PND

Deficyt nominalny  
Wysłiek strukturalny  
Skorygowany wysłiek strukturalny  
Podjeście oddolne

> -3,9% → -4,1%  
1,3% → 1,1%  
1,3% → 1,1%  
0% → -0,1%

> -3,6% → -4,4%  
> 0,8% → 0,3%  
> 0,8% → 0,5%  
> 1% → 0,9%

-2,8% → -4,5%  
0,8% → 0,1%  
0,8% → 0,0%  
> 1% → 0,7%

### Ocena skuteczności działań

(27.02.2015)

### Termin PND

Deficyt nominalny  
Wysłiek strukturalny  
Skorygowany wysłiek strukturalny  
Podjeście oddolne

> -3,9% → -4,1%  
1,3% → 1%  
1,3% → 1,2%  
0% → -0,1%

> -3,6% → -4,3%  
0,8% → 0,4%  
> 0,8% → 0,7%  
> 1% → 1,1%

-2,8% →  
0,8% →  
0,8% →  
> 1% →

### Program stabilności 2015

(27.05.2015)

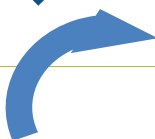
### Termin PND

Deficyt nominalny  
Wysłiek strukturalny  
Skorygowany wysłiek strukturalny  
Podjeście oddolne

> -3,9% → -3,8%  
0,5% → 0,3%  
0,5% → 0,4%  
0,2% → 0%

> -3,4% → -3,5%  
0,8% → 0,0%  
0,8% → -0,1%  
1,2% → 0,3%






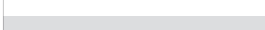
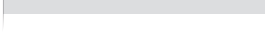
„W ujęciu ogólnym na podstawie dostępnych dowodów nie można stwierdzić, że zalecany wysłiek nie został osiągnięty w latach 2013–2014.”



PND zawieszona

## Niemcy

## LEGENDA:

	CEL OSIĄGNIĘTO		TERMIN PND
	NIE OSIĄGNIĘTO CELU		
	NIE WYZNACZONO CELU (brak celu)		
	NIE DOTYCZY (nd.)		
	BRAK DANYCH		
	DANE DOSTĘPNE, ALE NIEUWZGLĘDNIONE PRZEZ KOMISJĘ		

Ocena	2010	2011	2012	2013
	PND wszczęta 30 listopada 2009 r.			
<b>Program stabilności 2010</b> (31.03.2010)				
<b>Termin PND</b>				
Deficyt nominalny	brak celu → - 5,7 %	brak celu → - 5,7 %	brak celu →	> - 3 % →
Wysiłek strukturalny	brak celu → - 1,7 %	0,5 % → 0,1 %	0,5 % → 0,1 %	0,5 % →
Skorygowany wysiłek strukturalny				
Podejście oddolne				
<b>Ocena skuteczności działań</b> (15.06.2010)				
<b>Termin PND</b>				
Deficyt nominalny	brak celu → - 5,7 %	brak celu → - 5,7 %	brak celu →	> - 3 % →
Wysiłek strukturalny	brak celu → 0,5 %	0,5 % → 0,0 %	0,5 % →	0,5 % →
Skorygowany wysiłek strukturalny				
Podejście oddolne				
<b>Program stabilności 2011</b> (07.06.2011)				
<b>Termin PND</b>				
Deficyt nominalny	brak celu → - 3,3 %	brak celu → - 2,0 %	brak celu → - 1,2 %	> - 3 % →
Wysiłek strukturalny	brak celu → 0,0 %	0,5 % → 0,5 %	0,5 % → 0,6 %	0,5 % →
Skorygowany wysiłek strukturalny				
Podejście oddolne				
<b>Program stabilności 2012</b> (30.05.2012)				
<b>Termin PND</b>				
Deficyt nominalny		brak celu → - 1,0 %	brak celu → - 0,9 %	> - 3 % → - 0,7 %
Wysiłek strukturalny		0,5 % → 1,1 %	0,5 % → 0,4 %	0,5 % → 0,1 %
Skorygowany wysiłek strukturalny				
Podejście oddolne				

PND uchylona  
22 czerwca 2012 r.

Cypr

LEGENDA:	
<span style="background-color: #90EE90; border: 1px solid black; display: inline-block; width: 20px; height: 10px;"></span>	CEL OSIĄGNIĘTO
<span style="background-color: #FFD700; border: 1px solid black; display: inline-block; width: 20px; height: 10px;"></span>	NIE OSIĄGNIĘTO CELU
<span style="background-color: #FFA500; border: 1px solid black; display: inline-block; width: 20px; height: 10px;"></span>	NIE WYZNACZONO CELU (brak celu)
<span style="background-color: #808080; border: 1px solid black; display: inline-block; width: 20px; height: 10px;"></span>	NIE DOTYCZY (nd.)
<span style="background-color: #C0C0C0; border: 1px solid black; display: inline-block; width: 20px; height: 10px;"></span>	BRAK DANYCH
<span style="background-color: #E0E0E0; border: 1px solid black; display: inline-block; width: 20px; height: 10px;"></span>	DANE DOSTĘPNE, ALE NIEUWZGLĘDIONE PRZEZ KOMISJĘ
<span style="background-color: #ADD8E6; border: 1px solid black; display: inline-block; width: 20px; height: 10px;"></span>	TERMIN PND
<span style="border-bottom: 1px dashed black; display: inline-block; width: 20px; height: 10px;"></span>	PRZEDŁUŻENIE TERMINU PND








Ocena	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
	PND wszczęta 6 lipca 2010 r.						
<b>Ocena skuteczności działań</b> (27.01.2011) <b>Termin PND</b>							
Deficyt nominalny	- 6 % → - 5,9 %	brak celu → - 5,7 %	> - 3 % →				
Wysłek strukturalny	brak celu → 0,0 %	1,5 % → + 0,7 %	1,5 % → %				
Skorygowany wysłek strukturalny							
Podjęcie oddolne							
<b>Program stabilności 2012</b> (07.06.2011) <b>Termin PND</b>							
Deficyt nominalny	- 6 % → - 5,3 %	brak celu → - 5,1 %	> - 3 % → + 4,9 %				
Wysłek strukturalny	brak celu → + 0,7 %	1,5 % → + 0,5 %	1,5 % → - 0,2 %				
Skorygowany wysłek strukturalny							
Podjęcie oddolne							
<b>Ocena skuteczności działań</b> (11.01.2012) <b>Termin PND</b>							
Deficyt nominalny		brak celu → - 6,7 %	> - 3 % → - 2,7 %	> - 3 % → - 1,8 %			
Wysłek strukturalny		1,5 % → - 0,2 %	cum. 1,5 % → + 0,7 %				
Skorygowany wysłek strukturalny		1,5 % → - 0,2 %	cum. 1,5 % → + 0,8 %				
Podjęcie oddolne							
<b>Program stabilności 2012</b> (30.05.2012) <b>Termin PND</b>							
Deficyt nominalny		brak celu → - 6,3 %	> - 3 % → - 3,4 %	> - 3 % → - 2,5 %			
Wysłek strukturalny		> 1 % → - 0,4 %	> 1 % → + 2,9 %	> 1 % → + 1,0 %			
Skorygowany wysłek strukturalny							
Podjęcie oddolne							
<b>Ocena skuteczności działań</b> (07.05.2013) <b>Termin PND</b>							
Deficyt nominalny	brak celu → - 5,3 %	brak celu → - 6,3 %	> - 3 % → - 6,3 %				
Wysłek strukturalny	brak celu → + 0,8 %	> 1 % → - 0,9 %	> 1 % → - 0,1 %				
Skorygowany wysłek strukturalny		> 1 % → + 2,2 %	> 1 % → + 2,4 %				
Podjęcie oddolne		> 1 % → + 1,5 %	> 1 % → + 4,25 %				
			Państwo członkowskie objęte programem pomocy finansowej w dniu 2 kwietnia 2013 r.				
<b>Ocena skuteczności działań</b> (06.09.2013) <b>Termin PND</b>							
Deficyt nominalny				- 6,5 % → - 8,4 %	- 8,4 % → - 8,4 %	- 6,3 % → %	- 2,9 % →
Wysłek strukturalny				+ 1,3 % (min. 0,5 %) → + 1,2 %	+ 0,3 % (min. 0,5 %) → + 0,1 %	+ 0,7 % (min. 0,5 %) → %	+ 1,8 % (min. 0,5 %) → %
Skorygowany wysłek strukturalny				+ 1,3 % (min. 0,5 %) → + 0,9 %	+ 0,3 % (min. 0,5 %) → + 0,7 %	+ 0,3 % (min. 0,5 %) → %	+ 1,8 % (min. 0,5 %) → %
Podjęcie oddolne				+ 4,75 % → + 4,5 %	+ 1,75 % → + 2,5 %		
<b>4. przegląd programu</b> (data graniczna: 20 maja 2014 r.) <b>Termin PND</b>							
Deficyt nominalny				- 6,5 % → - 5,4 %	- 8,4 % → - 5,3 %	- 6,3 % → - 5,1 %	- 2,9 % → - 2,4 %
Wysłek strukturalny				+ 1,3 % (min. 0,5 %) → + 3,0 %	+ 0,3 % (min. 0,5 %) → - 0,2 %	+ 0,7 % (min. 0,5 %) → + 0,2 %	+ 1,8 % (min. 0,5 %) → + 1,7 %
Skorygowany wysłek strukturalny				+ 1,3 % (min. 0,5 %) → %	+ 0,3 % (min. 0,5 %) → %	+ 0,7 % (min. 0,5 %) → %	+ 1,8 % (min. 0,5 %) → %
Podjęcie oddolne				+ 4,75 % → %	+ 1,75 % → %		
<b>6. przegląd programu</b> (data graniczna: 15 maja 2015 r.) <b>Termin PND</b>							
Deficyt nominalny				- 6,5 % → - 5,4 %	- 8,4 % → - 5,3 %	- 6,3 % → - 5,1 %	- 2,9 % → - 2,4 %
Wysłek strukturalny				+ 1,3 % (min. 0,5 %) → + 3,0 %	+ 0,3 % (min. 0,5 %) → - 0,2 %	+ 0,7 % (min. 0,5 %) → + 0,2 %	+ 1,8 % (min. 0,5 %) → + 1,7 %
Skorygowany wysłek strukturalny				+ 1,3 % (min. 0,5 %) → %	+ 0,3 % (min. 0,5 %) → %	+ 0,7 % (min. 0,5 %) → %	+ 1,8 % (min. 0,5 %) → %
Podjęcie oddolne				+ 4,75 % → %	+ 1,75 % → %		
<b>7. przegląd programu</b> (data graniczna: 24 lipca 2015 r.) <b>Termin PND</b>							
Deficyt nominalny				- 6,5 % → - 4,9 %	- 8,4 % → - 8,8 %	- 6,3 % → - 0,9 %	- 2,9 % → - 0,1 %
Wysłek strukturalny				+ 1,3 % (min. 0,5 %) → + 4,4 %	+ 0,3 % (min. 0,5 %) → + 3,9 %	+ 0,7 % (min. 0,5 %) → + 1,6 %	+ 1,8 % (min. 0,5 %) → + 0,0 %
Skorygowany wysłek strukturalny				+ 1,3 % (min. 0,5 %) → %	+ 0,3 % (min. 0,5 %) → %	+ 0,7 % (min. 0,5 %) → %	+ 1,8 % (min. 0,5 %) → %
Podjęcie oddolne				+ 4,75 % → %	+ 1,75 % → %		

Nieprzewidziane niekorzystne zdarzenia gospodarcze niosące poważne negatywne konsekwencje dla finansów publicznych

PND zawieszona

## Włochy






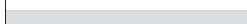

## LEGENDA:

	CEL OSIĄGNIĘTO		TERMIN PND
	NIE OSIĄGNIĘTO CELU		
	NIE WYZNACZONO CELU (brak celu)		
	NIE DOTYCZY (nd.)		
	BRAK DANYCH		
	DANE DOSTĘPNE, ALE NIEUWZGLĘDNIONE PRZEZ KOMISJĘ		

Ocena	2010	2011	2012	2013	2014	2015
	PND wszczęta 30 listopada 2009 r.					
<b>Program stabilności 2010</b> (31.03.2010)						
<b>Termin PND</b>						
Deficyt nominalny	brak celu → - 5,3 %	brak celu → - 5,1 %	> - 3 % →			
Wysiłek strukturalny	0,5 % → 0,0 %	0,5 % → 0,0 %	0,5 % →			
Skorygowany wysiłek strukturalny						
Podjęcie oddolne						
<b>Ocena skuteczności działań</b> (15.06.2010)						
<b>Termin PND</b>						
Deficyt nominalny	brak celu → - 5,7 %	brak celu → - 5,7 %	> - 3 % →			
Wysiłek strukturalny	+ 0,5 % → - 0,5 %	+ 0,5 % → 0,0 %	0,5 % →			
Skorygowany wysiłek strukturalny						
Podjęcie oddolne						
<b>Program stabilności 2011</b> (07.06.2011)						
<b>Termin PND</b>						
Deficyt nominalny	brak celu → - 4,6 %	brak celu → - 4,0 %	> - 3 % → - 3,2 %			
Wysiłek strukturalny	+ 0,5 % → + 2,3 %	+ 0,5 % → + 0,4 %	+ 0,5 % → + 0,4 %			
Skorygowany wysiłek strukturalny						
Podjęcie oddolne						
<b>Program stabilności 2012</b> (30.05.2012)						
<b>Termin PND</b>						
Deficyt nominalny		brak celu → - 3,9 %	> - 3 % → - 2,0 %	> - 3 % → - 1,1 %		
Wysiłek strukturalny		+ 0,5 % → - 0,9 %	+ 0,5 % → - 0,6 %			
Skorygowany wysiłek strukturalny						
Podjęcie oddolne						
<b>Program stabilności 2013</b> (29.05.2013)						
<b>Termin PND</b>						
Deficyt nominalny			> - 3 % → - 3,0 %	> - 3 % → - 2,9 %	> - 3 % → - 2,5 %	
Wysiłek strukturalny			+ 0,5 % → + 2,2 %			
Skorygowany wysiłek strukturalny						
Podjęcie oddolne						
			PND uchylona 21 czerwca 2013 r.			

## Republika Czeska

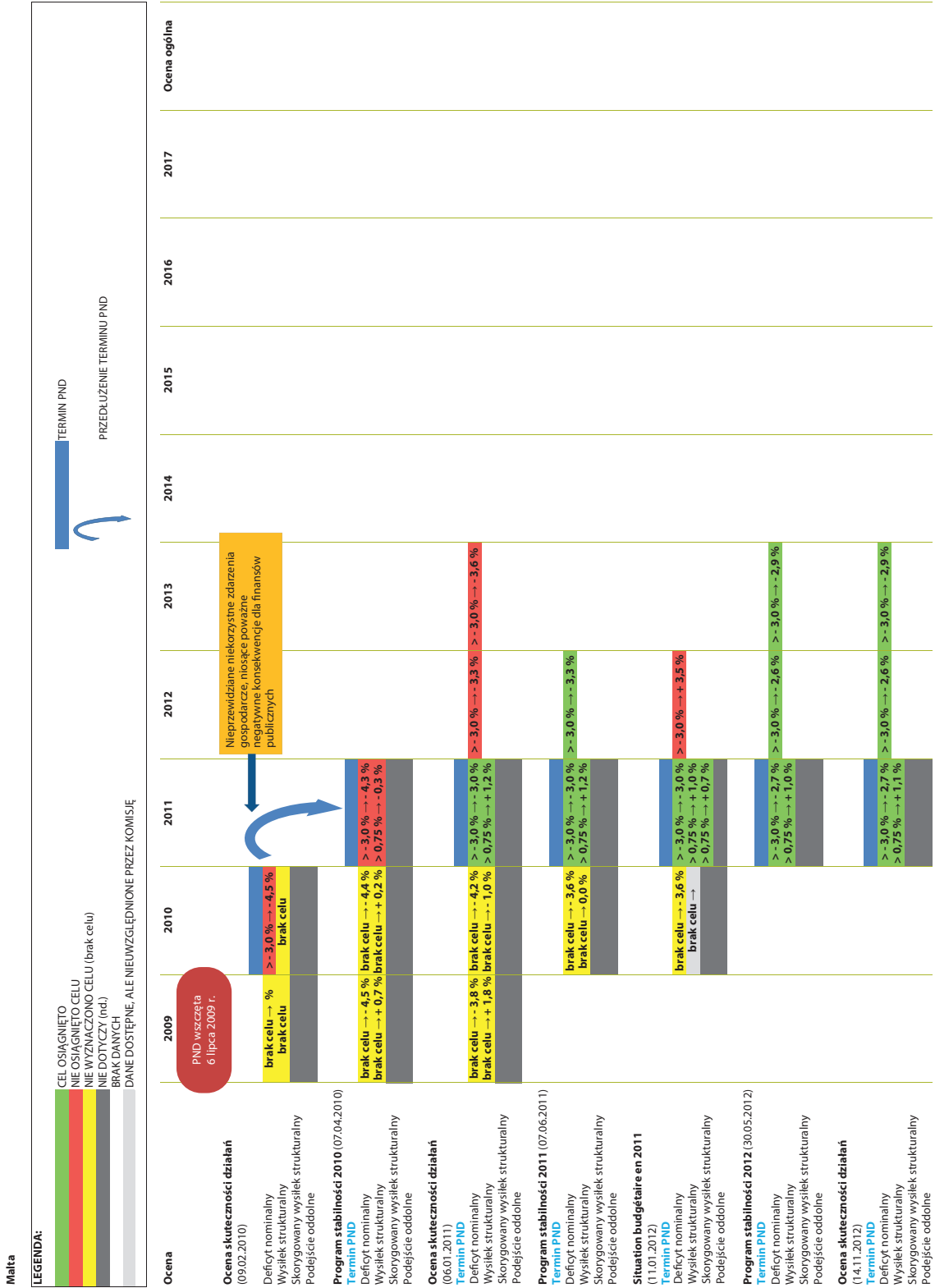
## LEGENDA:

	CEL OSIĄGNIĘTO		TERMIN PND
	NIE OSIĄGNIĘTO CELU		
	NIE WYZNACZONO CELU (brak celu)		
	NIE DOTYCZY (nd.)		
	BRAK DANYCH		
	DANE DOSTĘPNE, ALE NIEUWZGLĘDNIONE PRZEZ KOMISJĘ		

Ocena	2010	2011	2012	2013	2014	2015
	PND wszczęta 30 listopada 2009 r.					
<b>Program stabilności 2010</b> (31.03.2010) Termin PND						
Deficyt nominalny	brak celu → - 5,5 %	brak celu → - 5,7 %	brak celu → - %	> - 3 % →		
Wysięk strukturalny	1 % → + 1,4 %	1 % → - 0,2 %	1 % → %	1 % → %		
Skorygowany wysięk strukturalny						
Podejście oddolne						
<b>Ocena skuteczności działań</b> (15.06.2010) Termin PND						
Deficyt nominalny	brak celu → - 5,7 %	brak celu → - 5,7 %	brak celu → - %	> - 3 % →		
Wysięk strukturalny	1 % → 0,5 %	1 % → 0 %	1 % →	1 % →		
Skorygowany wysięk strukturalny						
Podejście oddolne						
<b>Program stabilności 2011</b> (07.06.2011) Termin PND						
Deficyt nominalny	brak celu → - 4,7 %	brak celu → - 4,4 %	brak celu → - 4,1 %	> - 3 % →		
Wysięk strukturalny	→ + 2,2 %	1 % → + 0,6 %	1 % → - 0,1 %	1 % →		
Skorygowany wysięk strukturalny						
Podejście oddolne						
<b>Program stabilności 2012</b> (30.05.2012) Termin PND						
Deficyt nominalny		brak celu → - 3,1 %	brak celu → - 2,9 %	> - 3 % → - 2,6 %		
Wysięk strukturalny		1 % → + 1,5 %	1 % → + 0,2 %	1 % → + 0,3 %		
Skorygowany wysięk strukturalny						
Podejście oddolne						
<b>Program stabilności 2013</b> (29.05.2013) Termin PND						
Deficyt nominalny			brak celu → - 4,4 %	> - 3 % → - 2,9 %	> - 3 % → - 3,0 %	
Wysięk strukturalny			1 % → + 0,9 %	1 % → + 0,1 %		
Skorygowany wysięk strukturalny						
Podejście oddolne						
<b>Program stabilności 2014</b> (02.06.2014) Termin PND						
Deficyt nominalny				> - 3 % → - 1,5 %	> - 3 % → - 1,9 %	> - 3 % → - 2,4 %
Wysięk strukturalny				1 % → + 1,5 %		
Skorygowany wysięk strukturalny						
Podejście oddolne						

PND wszczęta  
30 listopada 2009 r.

Załącznik VI



PND wszczęta  
18 czerwca 2013 r.

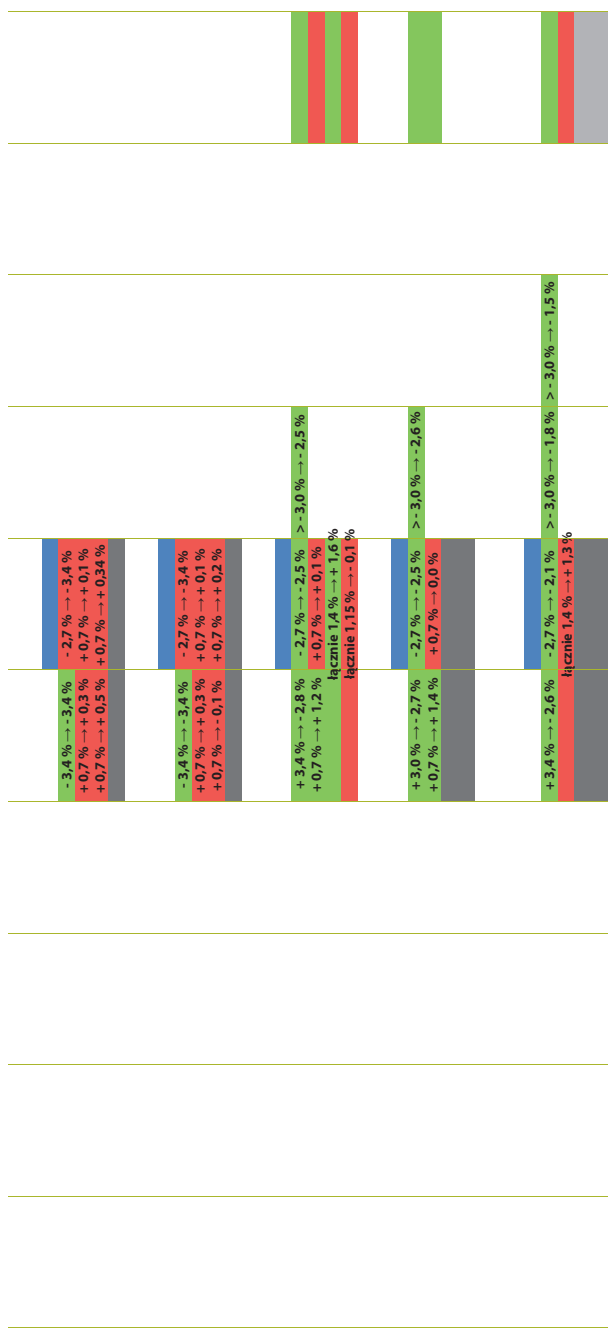
**Ocena skuteczności działań**  
(13.11.2013)  
**Termin PND**  
Deficyt nominalny -2,7% → -3,4%  
Wysokiej strukturalny +0,7% → +0,1%  
Skorygowany wysiłek strukturalny +0,7% → +0,5%  
Podjęcie oddolne

**PPB 2014 (19.11.2013)**  
**Termin PND**  
Deficyt nominalny -2,7% → -3,4%  
Wysokiej strukturalny +0,7% → +0,3%  
Skorygowany wysiłek strukturalny +0,7% → +0,1%  
Podjęcie oddolne

**Projekt planu budżetowego 2014**  
(02.06.2014)  
**Termin PND**  
Deficyt nominalny +3,4% → -2,8%  
Wysokiej strukturalny +0,7% → +1,2%  
Skorygowany wysiłek strukturalny +0,7% → +0,1%  
Podjęcie oddolne  
Łącznie 1,4% → +1,6%  
Łącznie 1,15% → -0,1%

**Projekt planu budżetowego 2015**  
(28.11.2014)  
**Termin PND**  
Deficyt nominalny +3,0% → -2,7%  
Wysokiej strukturalny +0,7% → +1,4%  
Skorygowany wysiłek strukturalny +0,7% → +0,0%  
Podjęcie oddolne

**Ocena skuteczności działań**  
(13.05.2015)  
**Termin PND**  
Deficyt nominalny +3,4% → -2,6%  
Wysokiej strukturalny -2,7% → -2,1%  
Skorygowany wysiłek strukturalny +0,7% → +1,3%  
Podjęcie oddolne



PND uchylona  
19 czerwca 2015 r.

## Różnice między zaleceniami Komisji i Rady

	Zalecenie Komisji	Zalecenie Rady
<b>Cypr</b> <b>6.7.2010</b>	Władze cypryjskie powinny zapewnić średni roczny wysiłek fiskalny na poziomie co najmniej 1¼ % PKB w latach 2010–2012.	Władze cypryjskie powinny zapewnić średni roczny wysiłek fiskalny na poziomie co najmniej 1½ % PKB w latach 2011–2012.
<b>Republika Czeska</b> <b>30.11.2009</b>	Rada zwraca się do władz czeskich o dalsze wdrażanie koniecznych reform emerytalnych i opieki zdrowotnej, reform ukierunkowanych na zwiększenie podaży pracy i poziomów umiejętności, a także reform zwiększających kwotę i skuteczność publicznych nakładów na badania i rozwój.	Rada zwraca się do władz czeskich o dalsze wdrażanie koniecznych reform emerytalnych i opieki zdrowotnej.
<b>Francja</b> <b>6.4.2009</b>	Władze francuskie powinny być przygotowane do podjęcia koniecznych rocznych wysiłków wykraczających poza wysiłki przewidziane w kolejnych latach okresu dostosowania w celu zapewnienia, by roczne cele zostały osiągnięte oraz aby do 2012 r. deficyt został obniżony do poziomu niższego od wartości odniesienia, nawet jeśli miałyby wystąpić ryzyko pogorszenia się sytuacji w zakresie celów budżetowych.	Władze francuskie powinny podjąć konieczne wysiłki, aby do 2012 r. obniżyć deficyt do poziomu poniżej wartości odniesienia.
<b>Francja</b> <b>30.11.2009</b>	Władze francuskie powinny zapewnić średnią roczną strukturalną korektę budżetową na poziomie 1¼ % PKB w latach 2010–2013. Francja powinna udoskonalić ogólne ramy konkurencyjności, ze szczególnym naciskiem na sektory sieciowe, w dalszym stopniu reformować system emerytalny, zmodernizować system ochrony zatrudnienia i zapewnić lepsze możliwości uczenia się przez całe życie, tak by zwiększyć potencjalny wzrost PKB.	Władze francuskie powinny zapewnić średni roczny wysiłek fiskalny na poziomie powyżej 1 % PKB w latach 2010–2013. Francja powinna w dalszym stopniu reformować system emerytalny zgodnie z planem, co przyczyni się do osiągnięcia długoterminowej stabilności budżetowej.
<b>Francja</b> <b>18.6.2013</b>	Władze francuskie powinny składać sprawozdania na temat postępów we wdrażaniu tych zaleceń co najmniej raz na sześć miesięcy, a także w oddzielnym rozdziale programów stabilności, do czasu pełnej korekty nadmiernego deficytu.	Brak
<b>Niemcy</b> <b>30.11.2009</b>	Rada zwraca się do władz niemieckich o wdrożenie reform w celu zwiększenia potencjalnego wzrostu PKB. Obejmuje to (...) reformy mające na celu udoskonalenie ram konkurencyjności w sektorze usług oraz wspieranie integracji pracowników nisko wykwalifikowanych i długotrwale bezrobotnych na rynku pracy poprzez podejście oparte na modelu elastycznego rynku pracy i bezpieczeństwa socjalnego (flexicurity), łączącym ułatwienia w zdobywaniu kwalifikacji z lepszymi zachętami do podejmowania pracy.	Rada zwraca się do władz niemieckich o wdrożenie reform w celu zwiększenia potencjalnego wzrostu PKB.
<b>Włochy</b> <b>30.11.2009</b>	Władze włoskie powinny zapewnić średni roczny wysiłek fiskalny na poziomie 0,5 punktu procentowego PKB w latach 2010–2012. Władze włoskie wzywa się także do przyspieszenia wysiłków w zakresie wzmocnienia konkurencji na rynku produktów i usług, uproszczenia ustawodawstwa, ograniczenia obciążenia administracyjnego na wszystkich szczeblach rządu, z zastosowaniem podejścia opartego na modelu flexicurity oraz w celu zmniejszenia dysproporcji regionalnych, poprawy funkcjonowania rynku pracy oraz zapewnienia większej skuteczności oraz lepszych wyników i standardów systemu kształcenia.	Władze włoskie powinny zapewnić średni roczny wysiłek fiskalny na poziomie co najmniej 0,5 punktu procentowego PKB w latach 2010–2012. Brak

## Wdrażanie planowanych reform strukturalnych

	2011	2012	2013
<b>FRANCJA</b>			
Zalecenie 1 dla danego kraju	Zrealizowane częściowo	Pewien postęp	Pewien postęp/ograniczony postęp/ pewien postęp
Zalecenie 2 dla danego kraju	Zrealizowane częściowo	Pewien postęp	Pewien postęp/pewien postęp/pewien postęp
Zalecenie 3 dla danego kraju	Zrealizowane częściowo	Pewien postęp	Pewien postęp/pewien postęp/pewien postęp
Zalecenie 4 dla danego kraju	Zrealizowane częściowo	Znaczny postęp	Ograniczony postęp/ograniczony postęp/pewien postęp
Zalecenie 5 dla danego kraju	Zrealizowane częściowo	Ograniczony postęp	Brak postępu/brak postępu/pewien postęp
<b>WŁOCHY</b>			
Zalecenie 1 dla danego kraju	Zrealizowane częściowo	Pewien postęp	Ograniczony postęp
Zalecenie 2 dla danego kraju	Zrealizowane częściowo	Pełna realizacja/pewien postęp	Ograniczony postęp
Zalecenie 3 dla danego kraju	Zrealizowane częściowo	Pewien postęp	Pewien postęp
Zalecenie 4 dla danego kraju	Zrealizowane częściowo	Pewien postęp	Ograniczony postęp
Zalecenie 5 dla danego kraju	Zrealizowane częściowo	Ograniczony postęp	Ograniczony postęp
Zalecenie 6 dla danego kraju	Zrealizowane częściowo	Pewien postęp	Ograniczony postęp
<b>MALTA</b>			
Zalecenie 1 dla danego kraju	Zrealizowane częściowo	Niezrealizowane	Pewien postęp
Zalecenie 2 dla danego kraju	Niezrealizowane	Brak postępu	Ograniczony postęp
Zalecenie 3 dla danego kraju	Zrealizowane częściowo	Pewien postęp	Pewien postęp
Zalecenie 4 dla danego kraju	Niezrealizowane	Brak postępu	Ograniczony postęp
Zalecenie 5 dla danego kraju	Zrealizowane częściowo	Ograniczony postęp	Pewien postęp
Zalecenie 6 dla danego kraju		Pewien postęp	
<b>NIEMCY</b>			
Zalecenie 1 dla danego kraju	Zrealizowane częściowo		
Zalecenie 2 dla danego kraju	Zrealizowane częściowo		
Zalecenie 3 dla danego kraju	Zrealizowane częściowo		
Zalecenie 4 dla danego kraju	Zrealizowane częściowo		

	2011	2012	2013
<b>CYPR</b>			
Zalecenie 1 dla danego kraju	Zrealizowane częściowo	Zrealizowane częściowo	
Zalecenie 2 dla danego kraju	Zrealizowane częściowo	Zrealizowane częściowo	
Zalecenie 3 dla danego kraju	Zrealizowane częściowo	Zrealizowane częściowo	
Zalecenie 4 dla danego kraju	Zrealizowane częściowo	Zrealizowane częściowo	
Zalecenie 5 dla danego kraju	Zrealizowane częściowo	Zrealizowane częściowo	
Zalecenie 6 dla danego kraju	Zrealizowane częściowo	Zrealizowane częściowo	
Zalecenie 7 dla danego kraju	Zrealizowane częściowo	Zrealizowane częściowo	
<b>REPUBLIKA CZESKA</b>			
Zalecenie 1 dla danego kraju	Wszystkie wdrożone/niepełna realizacja	Pewien postęp	Pewien postęp
Zalecenie 2 dla danego kraju	Zrealizowane częściowo	Brak postępu	Ograniczony postęp
Zalecenie 3 dla danego kraju	Zrealizowane częściowo	Ograniczony postęp	Brak postępu
Zalecenie 4 dla danego kraju	Zrealizowane częściowo	Pewien postęp	Ograniczony postęp
Zalecenie 5 dla danego kraju	Zrealizowane częściowo	Pewien postęp	Ograniczony postęp
Zalecenie 6 dla danego kraju	Zrealizowane częściowo	Ograniczony postęp	Ograniczony postęp
Zalecenie 7 dla danego kraju			Ograniczony postęp

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, w oparciu o ocenę programów stabilności/krajowych programów reform przeprowadzoną przez Komisję.

## Streszczenie

### V

Wdrożono szczegółowe procedury i wytyczne dotyczące oceny jakości danych oraz analizy i oceny zgodności w oparciu o reguły fiskalne. Komisja pragnie podkreślić, że proces przekazywania przez państwa członkowskie danych na temat procedury nadmiernego deficytu został znacząco ulepszony od 2005 r. Kwestionariusze procedury nadmiernego deficytu zawierające liczne dodatkowe szczegółowe dane i informacje uzupełniają obowiązkowe sprawozdania państw członkowskich na temat procedury nadmiernego deficytu i ułatwiają Komisji przeprowadzenie oceny jakości danych.

Komisja nie zgadza się z wnioskami dotyczącymi nieodpowiednich informacji zwrotnych i nieprawidłowego prowadzenia dokumentacji, ponieważ istotne informacje zostały ocenione właściwie, a jakość dokumentacji znacznie się poprawiła w ciągu ostatnich lat.

Komitet Ekonomiczno-Finansowy przygotowuje zalecenia i decyzje Rady w sprawie wdrożenia paktu stabilności i wzrostu. Komisja systematycznie składa Komitetowi Ekonomiczno-Finansowemu sprawozdania dotyczące wdrażania paktu stabilności i wzrostu, w szczególności procedury nadmiernego deficytu. Poza sprawozdaniami składanymi Komitetowi Ekonomiczno-Finansowemu przez Komisję, obszerne informacje dodatkowe i wyjaśnienia dotyczące decyzji związanych z procedurą nadmiernego deficytu zawarte są w publicznie dostępnych tekstach prawnych i towarzyszących dokumentach roboczych służb Komisji. Wśród członków Komitetu Ekonomiczno-Finansowego znajdują się przedstawiciele ze wszystkich państw członkowskich, Komisji Europejskiej i Europejskiego Banku Centralnego. Protokoły ze wszystkich posiedzeń Komitetu Ekonomiczno-Finansowego przechowywane są w celu rejestracji jego prac, aby można było z nich korzystać w chwili obecnej i w przyszłości. Protokoły zawierają podsumowanie wymiany poglądów między członkami i zapis podjętych decyzji. Sekretariat przygotowuje projekt protokołu po każdym posiedzeniu i przekazuje go członkom, aby mogli przedstawić swoje uwagi. Protokoły są przyjmowane na kolejnym posiedzeniu Komitetu Ekonomiczno-Finansowego. W trakcie posiedzeń członkowie mogą robić notatki na własny użytek, chociaż nieuprawnione ujawnienie jakichkolwiek niepublicznych informacji jest zabronione.

Po przyjęciu przez Komitet Ekonomiczno-Finansowy projektów dokumentów dotyczących wdrożenia paktu stabilności i wzrostu przygotowanych przez Radę sekretariat Komitetu Ekonomiczno-Finansowego przekazuje projekty dokumentów Sekretariatowi Rady. Rada do Spraw Gospodarczych i Finansowych (Rada Ecofin) przyjmie zalecenia i decyzje Rady. W posiedzeniach Rady Ecofin uczestniczy właściwy komisarz europejski. Przechowuje się również protokoły ze wszystkich posiedzeń Rady Ecofin.

### VI

Komisja uważa, że przejrzystość została ostatnio znacząco zwiększona. Komisja nie zgadza się jednak z opinią, że informacje były ogólnie niedostępne.

Wręcz przeciwnie – Komisja przywiązuje ogromną wagę do pełnej przejrzystości. W dziedzinie statystyki Komisja publikuje porady i wytyczne metodologiczne, pod warunkiem że nie narusza to poufności informacji statystycznych zapisanej w rozporządzeniu Rady (WE) nr 479/2009. Dzięki europejskiemu systemowi rachunków narodowych i regionalnych podejście Komisji wyraźnie opiera się na zasadach i Komisja nie odstępuje od ustanowionych procedur. Podstawowym zadaniem Komisji i jedynym sposobem na to, aby właściwie odzwierciedlić różnorodność państw członkowskich i omawianych kwestii, jest jednak stosowanie właściwego osądu zgodnie z zasadami zamiast czysto mechanicznego podejścia.

W ostatnich latach ramy budżetowe UE wielokrotnie zmieniano w celu wprowadzenia komplementarnych zasad, wzmocnienia mechanizmów zgodności i zwiększenia odpowiedzialności narodowej.

Wprowadzone zmiany legislacyjne musiały zostać zrealizowane pod względem technicznym. W tym celu konieczne było dostosowanie metod i klasyfikacji wykorzystywanych do oceny zgodności z paktem stabilności i wzrostu. Proces ten przebiegał w ramach szeroko zakrojonych dyskusji prowadzonych w Komitecie Ekonomiczno-Finansowym i innych właściwych instancjach Rady. Dyskusje te ułatwiono dzięki wykorzystaniu szeregu not wyjaśniających. Zwiększona złożoność ram nadzoru wymagała przedstawienia dodatkowych wyjaśnień w duchu przejrzystości.

W związku z tym wszystkie sposoby podejścia do wdrażania zmienionych ram zestawiono w Vademecum dotyczącym paktu stabilności i wzrostu, które opublikowano na stronie internetowej Komisji. Vademecum będzie teraz corocznie aktualizowane zgodnie z zobowiązaniem podjętym w komunikacie Komisji z dnia 21 października 2015 r. dotyczącym dokończenia budowy UGW.

Aby dodatkowo zwiększyć przejrzystość, począwszy od wiosny 2014 r., Komisja zgodziła się dostarczać państwom członkowskim wszystkie informacje niezbędne do odtworzenia obliczeń bazowych odnoszących się do oceny zgodności w kontekście funkcji zapobiegawczej i funkcji naprawczej paktu stabilności i wzrostu, w tym szczegółowe arkusze kalkulacyjne Excel z poszczególnymi etapami obliczeń. Jeżeli chodzi o działania dyskrecjonalne, Komisja w całości udostępniła serie zagregowanych danych na temat wpływu działań dyskrecjonalnych i poziomu działań jednorazowych od wiosny 2014 r. oraz, zgodnie z konkluzjami Rady Ecofin z czerwca 2014 r., poczyniła dalsze postępy, dzieląc się z państwami członkowskimi korzyściami związanymi z kluczowymi indywidualnymi środkami podatkowymi włączonymi do podejścia oddolnego wobec państw objętych procedurą nadmiernego deficytu od wiosny 2015 r.

Ponadto Komisja udostępniła szczegółowe informacje na temat głównych środków w dokumentach roboczych służb Komisji, które towarzyszą nowym zaleceniom dotyczącym procedury nadmiernego deficytu, w tym prognozy kluczowych zmiennych do obliczenia wysiłku fiskalnego w ramach scenariusza odniesienia (np. punkt odniesienia, z którym porównywane będą przyszłe prognozy w celu obliczenia zarówno podejścia odgórnego, jak i oddolnego).

## VII

W odniesieniu do wdrażania reform strukturalnych Komisja pragnie wyjaśnić, że chociaż odpowiednie reformy strukturalne mogą odgrywać kluczową rolę w eliminowaniu nadmiernego deficytu, ich wdrożenie nie jest z prawnego punktu widzenia istotnym elementem w uchylaniu procedury nadmiernego deficytu.

Pod względem egzekwowania prawodawstwo, które reguluje procedurę nadmiernego deficytu, ukierunkowane jest na wyniki budżetowe i jako takie nie zawiera szczegółowego przepisu dotyczącego egzekwowania wdrożenia reform strukturalnych. W istocie należy przypomnieć, że ocena skuteczności działań podjętych w ramach procedury nadmiernego deficytu dotyczy wykonania wymaganej korekty budżetowej i nie zależy od oceny reform strukturalnych. Proces wdrażania reform strukturalnych, w tym podjętych w ramach programu partnerstwa gospodarczego, jest monitorowany w kontekście europejskiego semestru, m.in. w ramach procedury dotyczącej zakłóceń równowagi makroekonomicznej. W art. 9 rozporządzenia (UE) nr 473/2013 z dnia 21 maja 2013 r. nie przewiduje się jednak konkretnych kroków w przypadkach, w których wdrażanie reform strukturalnych nie spełnia zaleceń zawartych w analizie programu partnerstwa gospodarczego. W przypadku państw objętych szczególnym monitorowaniem ze względu na istnienie nadmiernego zakłócenia równowagi wdrażanie reform monitoruje się w ramach procedury dotyczącej nadmiernego zakłócenia równowagi.

W związku z tym, badając, czy należy wszcząć procedurę nadmiernego deficytu wobec danego państwa członkowskiego, Komisja szczegółowo analizuje wszystkie istotne zmiany sytuacji gospodarczej i budżetowej oraz zmiany poziomu zadłużenia w średnim okresie. Wspomniane „istotne czynniki” obejmują wdrożenie reform strukturalnych w kontekście europejskiego semestru, na przykład w ramach procedury dotyczącej nadmiernego zakłócenia równowagi. Komisja uważa, że brak wdrożenia reform strukturalnych stanowi istotny czynnik obciążający.

Komisja nie zgadza się, że procedura nadmiernego deficytu nadmiernie uwydatnia kryterium deficytu w stosunku do kryterium długu. W szczególności od czasu reformy prawodawstwa określanej jako „sześciopak” przeprowadzonej w 2011 r. przekroczenie kryterium długu wynoszącego 60 % PKB zostało podniesione do rangi czynnika uruchamiającego procedurę nadmiernego deficytu. W 2013 r. Komisja objęła Maltę procedurą nadmiernego deficytu opartą na długu (i deficycie), którą pomyślnie zakończyła w 2015 r. Jednocześnie pojęcie zmniejszania zadłużenia w zadowalającym tempie zostało wdrożone jako praktyczne narzędzie dzięki ustanowieniu wartości odniesienia dotyczącej redukcji długu – jest ono obecnie oceniane w ramach regularnego monitorowania sytuacji budżetowej państw członkowskich przez Komisję.

### VIII

Komisja przywiązuje ogromną wagę do równego traktowania państw członkowskich. W przypadku stwierdzenia pewnych braków w tym zakresie Komisja podjęła działania mające na celu zapewnienie spójnego stosowania przepisów i będzie je kontynuowała w przyszłości.

Komisja znacząco poprawiła przejrzystość od 2005 r. W dziedzinie danych na temat procedury nadmiernego deficytu i kwestii metodologicznych Komisja publikuje wszystkie sprawozdania z wizyt kontrolnych, dwustronne porady udzielone państwom członkowskim i inne istotne informacje.

Chociaż Komisja przyznaje, że jeszcze kilka lat temu proces nadzoru budżetowego odznaczał się brakiem przejrzystości, podkreśla, że w ostatnich latach zdecydowanie wyeliminowano te niedociągnięcia dzięki podjęciu działań, o których mowa powyżej (zob. odpowiedź Komisji do pkt VI), w tym dzięki zapewnieniu bardziej szczegółowych informacji oraz wcześniejszemu ujednoczeniu kluczowych pojęć i metod.

### IX a)

Komisja przyjmuje podobne (choć nie identyczne) zalecenia zawarte w sekcji sprawozdania pt. „Wnioski i zalecenia” (zalecenia 1–4).

#### IX a) (i)

Komisja uznaje obecne procedury oceny jakości za właściwe. Nadal będzie dokładać starań, żeby lepszej dokumentować te prace.

#### IX a) (ii)

Komisja uważa, że systemy kontroli ocenia się w trakcie wizyt konsultacyjnych oraz w specjalnych kwestionariuszach.

#### IX a) (iii)

Komisja uważa, że kontrole na miejscu są skuteczne (odpowiednie do zamierzonego celu) i pragnie przypomnieć, że szczegółową kontrolę przeprowadza się także wewnętrznie. Zalecenie to nie byłoby neutralne pod względem zasobów.

#### IX b) (i)

Komisja jedynie częściowo przyjmuje to zalecenie. Przejrzystość została już zwiększona dzięki znaczącym i skutecznym osiągnięciom w ostatnich latach w ujednoczeniu pojęć i metod stosowanych w ocenie zgodności z procedurą nadmiernego deficytu oraz w udostępnianiu państwom członkowskim wszystkich obliczeń, na których opierają się oceny. Proces niezależnej kontroli zostanie wzmocniony przez niedawno ustanowioną Europejską Radę Budżetową, będącą funkcjonalnie niezależnym organem składającym się z pięciu ekspertów, których zadaniem jest ocena horyzontalnej spójności decyzji i wprowadzenia nadzoru budżetowego.

**IX b) (ii)**

Komisja przyjmuje to zalecenie. Zgodnie z odpowiedzią Komisji do pkt VII od reformy prawodawstwa określonej jako „sześciopak” przeprowadzonej w 2011 r. zdecydowanie większy nacisk operacyjny kładzie się na kwestie związane z poziomami zadłużenia. W rezultacie przekroczenie kryterium długu wynoszącego 60 % zostało podniesione do rangi czynnika uruchamiającego procedurę nadmiernego deficytu. Dokładniej rzecz ujmując, w 2013 r. Komisja objęła Maltę procedurą nadmiernego deficytu opartą na długu (i deficycie), którą pomyślnie zakończyła w 2015 r. Jednocześnie pojęcie zmniejszania zadłużenia w zadowalającym tempie zostało wdrożone jako praktyczne narzędzie dzięki ustanowieniu wartości odniesienia dotyczącej redukcji długu – jest ono obecnie oceniane w ramach regularnego monitorowania sytuacji budżetowej państw członkowskich przez Komisję.

**IX b) (iii)**

Komisja częściowo przyjmuje to zalecenie. Zgodnie z odpowiedzią do pkt VII proces wdrażania reform strukturalnych, w tym tych podjętych w ramach programu partnerstwa gospodarczego, jest monitorowany w kontekście europejskiego semestru, m.in. w ramach procedury dotyczącej zakłóceń równowagi makroekonomicznej. W art. 9 rozporządzenia (UE) nr 473/2013 z dnia 21 maja 2013 r. nie przewiduje się jednak konkretnych kroków w przypadkach, w których wdrażanie reform strukturalnych nie spełnia zaleceń zawartych w analizie programu partnerstwa gospodarczego. W przypadku państw objętych szczególnym monitorowaniem ze względu na istnienie nadmiernego zakłócenia równowagi wdrażanie reform monitoruje się w ramach procedury dotyczącej nadmiernego zakłócenia równowagi. Komisja uważa, że obecnie działa w pełnym zakresie uprawnień przysługujących jej na mocy prawodawstwa.

**IX b) (iv)**

Komisja częściowo przyjmuje zalecenie w sprawie swoich zobowiązań dotyczących sprawozdawczości państw członkowskich, ponieważ wszczęcie postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego należy oceniać pod kątem wymogów dotyczących procedury nadmiernego deficytu.

**IX b) (v)**

Komisja nie przyjmuje tego zalecenia, ponieważ przyspieszenie procedury nadmiernego deficytu i nakładanie sankcji opiera się na jasnych przepisach i procesach prawnych, których Komisja ma obowiązek przestrzegać. Komisja nadal będzie zalecała Radzie nakładanie sankcji w stosownych przypadkach zgodnie z prawodawstwem.

**Wprowadzenie****10**

Opis ocen dokonywanych przez Eurostat jest w rzeczywistości bardziej złożony. Oceny te obejmują również inne narzędzia/czynności, takie jak spójność wewnętrzna / kontrole wiarygodności (zarówno danych dotyczących procedury nadmiernego deficytu, jak i między tymi danymi a statystykami finansów sektora instytucji rządowych i samorządowych) oraz kontrole danych kwartalnych itd.

**16**

Rada określa roczne cele budżetowe w odniesieniu do wieloletnich procedur nadmiernego deficytu, zaś Komisja może wydawać zalecenia w tym zakresie. Pod względem strukturalnych środków polityki budżetowej sześciopak i dwupak zawierają szczególne wymogi dotyczące średniookresowego planowania budżetu. W szczególności w dyrektywie w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich (część sześciopaku) zostały określone (w rozdziale V) wymogi dotyczące średniookresowych ram budżetowych, w tym procedury ustanawiania wieloletnich celów agregatów fiskalnych, prognoz polityki średniookresowej oraz oceny skutków długoterminowych, przy jednoczesnym zapewnieniu spójności między budżetami rocznymi i wieloletnimi danymi. Dwupak wymaga również przedstawienia krajowych średniookresowych planów budżetowych na podstawie niezależnych prognoz.

### 20

Komisja zwraca uwagę, że państwa członkowskie mają obowiązek informować również o planowanych lub przyjętych środkach oraz o zmianach sytuacji budżetowej i gospodarczej.

## Uwagi

### Odpowiedź dotycząca tytułu znajdującego się nad pkt 32

W ostatnich latach ramy wielokrotnie zmieniano w celu poprawienia jakości danych dotyczących procedury nadmiernego deficytu, wprowadzenia komplementarnych zasad, wzmocnienia mechanizmów zgodności i zwiększenia odpowiedzialności narodowej. System nadzoru budżetowego w UE stał się w ten sposób bardziej złożony. Złożoność ta wynika częściowo z chęci lepszego ujęcia rzeczywistości gospodarczej.

Wprowadzone zmiany legislacyjne musiały zostać zrealizowane pod względem technicznym. W tym celu konieczne było dostosowanie metod i klasyfikacji wykorzystywanych do oceny zgodności z paktem stabilności i wzrostu. Proces ten przebiegał w ramach szeroko zakrojonych dyskusji prowadzonych w Komitecie Ekonomiczno-Finansowym i innych właściwych instancjach Rady. Dyskusje te ułatwiono dzięki wykorzystaniu szeregu not wyjaśniających. Zwiększona złożoność ram nadzoru wymagała przedstawienia dodatkowych wyjaśnień w duchu przejrzystości.

W związku z tym wszystkie sposoby podejścia do wdrażania zmienionych ram zestawiono w Vademecum dotyczącym paktu stabilności i wzrostu, które opublikowano na stronie internetowej Komisji. Vademecum będzie teraz corocznie aktualizowane zgodnie z zobowiązaniem podjętym w komunikacie Komisji z dnia 21 października 2015 r. dotyczącym dokończenia budowy UGW.

Aby dodatkowo zwiększyć przejrzystość, począwszy od wiosny 2014 r. Komisja zgodziła się dostarczać państwom członkowskim wszystkie informacje niezbędne do odtworzenia obliczeń bazowych odnoszących się do oceny zgodności w kontekście funkcji zapobiegawczej i funkcji naprawczej paktu stabilności i wzrostu, w tym szczegółowe arkusze kalkulacyjne Excel z poszczególnymi etapami obliczeń. Jeżeli chodzi o działania dyskrecjonalne, Komisja w całości udostępniła serie zagregowanych danych na temat wpływu działań dyskrecjonalnych i poziomu działań jednorazowych od wiosny 2014 r. oraz, zgodnie z konkluzjami Rady Ecofin z czerwca 2014 r., poczyniła dalsze postępy, dzieląc się z państwami członkowskimi korzyściami związanymi z kluczowymi indywidualnymi środkami podatkowymi włączonymi do podejścia oddolnego wobec państw objętych procedurą nadmiernego deficytu od wiosny 2015 r.

Ponadto Komisja udostępniła szczegółowe informacje na temat głównych środków w dokumentach roboczych służb Komisji, które towarzyszą nowym zaleceniom dotyczącym procedury nadmiernego deficytu, w tym prognozy kluczowych zmiennych do obliczenia wysiłku fiskalnego w ramach scenariusza odniesienia (np. punkt odniesienia, z którym porównywane będą przyszłe prognozy w celu obliczenia zarówno podejścia odgórnego, jak i oddolnego).

**35**

Komisja pragnie podkreślić, że wszystkie istotne dokumenty, w tym kodeks postępowania i Vademecum dotyczące paktu stabilności i wzrostu i kodeksu postępowania oraz inne istotne dokumenty wyjaśniające w sprawie funkcjonowania paktu stabilności i wzrostu są dostępne na stronie internetowej DG ds. Gospodarczych i Finansowych. [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/economic\\_governance/sgp/legal\\_texts/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/legal_texts/index_en.htm).

**41**

Komisja zwraca uwagę, że proces jest już w pełni przejrzysty w odniesieniu do wszystkich państw członkowskich objętych procedurą. Służby Komisji dostarczają niezbędne dane szczegółowe na temat założeń prognostycznych.

**42**

Chociaż dokumentacja, w szczególności zawierająca założenia działów zajmujących się poszczególnymi krajami (przy czym należy odróżniać te założenia od wspomnianych powyżej wspólnych założeń zewnętrznych), jest niewątpliwie złożona, w ostatnich latach znacząco poprawiła się jej jakość oraz zgodność z dobrymi praktykami.

**45**

Komisja podkreśla, że założenia przyjęte do prognozowania są opisane w dokumencie przedstawiającym stanowisko, który opracowuje się na początku każdej rundy prognoz. Następnie założenia są aktualizowane przed każdym kolejnym zapisaniem prognozy i publikowane z każdą prognozą. W szeregu posiedzeń organizowanych w trakcie przygotowywania regularnych prognoz Komisji uczestniczą urzędnicy działów zajmujących się poszczególnymi krajami, eksperci z działów horyzontalnych oraz członkowie kadry kierowniczej najwyższego szczebla. Zasadniczą część tych posiedzeń stanowi omawianie założeń przyjętych w celu sporządzenia prognoz.

**48**

Eurostat uważa, że oceny jakości przeprowadza się w sposób spójny. Weryfikacja wewnętrzna opiera się na ESA 2010 i Podręczniku deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych.

Ponadto spójność ocen Eurostatu zapewniają wyraźne i wysoce scentralizowane procedury wewnętrzne. Obejmuje to procedury analizowania i podejmowania decyzji w kwestiach metodycznych, w tym wewnętrzne posiedzenia metodyczne, oficjalne doradztwo lub ustalenia z wizyty przeprowadzonej w ramach procedury nadmiernego deficytu.

**Ramka 2 – Tiret pierwsze**

Komisja zawsze i systematycznie opiera swoją ocenę na dowodach. Mogą one przybierać różne formy, takie jak pełna dokumentacja dotycząca konkretnej kwestii dostarczona przez państwa członkowskie, dyskusje podczas wizyt konsultacyjnych oraz dalsze wyjaśnienia w ramach regularnych i stałych wymian z państwami członkowskimi. Ponadto główne kwestie dokumentuje się w wykazie sporządzonym na potrzeby procedury nadmiernego deficytu. Ogólnie rzecz biorąc, kwestie dotyczące klasyfikacji wyjaśniono w ramach kompleksowego procesu oceny.

**Ramka 2 – Tiret czwarte**

Eurostat nie przeprowadza systematycznej ani szczegółowej analizy tabel skorelowanych na potrzeby procedury nadmiernego deficytu. Tabele skorelowane zawierają szczegóły dotyczące wszystkich transakcji prowadzonych zgodnie ze statystyką finansów sektora instytucji rządowych i samorządowych i zgłoszonych w programie transmisji danych ESA. Zasadniczo nie mają one znaczenia dla danych dotyczących procedury nadmiernego deficytu. W stosownych przypadkach Eurostat może skorzystać z tabeli skorelowanej w celu uzyskania wyjaśnień.

### 49

Komisja otrzymuje obowiązkowe dane, które uważa za niezbędne do przeprowadzenia oceny jakości. Ze względów technicznych dane zawarte w tabelach dotyczących procedury nadmiernego deficytu mogą być niekompletne, co jest zwykle uzasadnione źródłami danych i systemem gromadzenia w danym państwie, opisanymi w wykazie sporządzonym na potrzeby procedury nadmiernego deficytu. Na przykład dane na temat roku n-1 zawarte w wiosennym powiadomieniu są zgłaszane po raz pierwszy, jednak nie wszystkie źródła danych mogą być dostępne w tym czasie, co sprawia, że konieczne jest dokonanie szacunków.

### 50

Komisja konsekwentnie stosuje zasady i wytyczne we wszystkich państwach członkowskich. Komisja podkreśla, że wyodrębnienie sektora instytucji rządowych i samorządowych zapisane jest w ramach prawnych. ESA, którego podstawą jest Podręcznik deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych, określa kryteria klasyfikacji sektorowej, w tym bardzo szczegółowy schemat podejmowania decyzji (który jest konsekwentnie stosowany).

Ponadto aby sprawdzić wyodrębnienie sektora instytucji rządowych i samorządowych, Eurostat dysponuje rejestrem podmiotów rządowych i samorządowych, wykazem sporządzonym na potrzeby procedury nadmiernego deficytu, kwestionariuszem dotyczącym podmiotów państwowych sklasyfikowanych jako podmioty spoza sektora instytucji rządowych i samorządowych (dostępnym od 2011 r.) oraz dokumentami na temat przeklasyfikowania, których wymagano przed wizytami prowadzonymi w ramach procedury nadmiernego deficytu.

Ponadto kwestia wyodrębnienia sektora instytucji rządowych i samorządowych jest jednym z kluczowych zagadnień rozpatrywanych podczas każdej wizyty prowadzonej w ramach procedury nadmiernego deficytu i dlatego uwzględniana jest w ustaleniach z wizyty kontrolnej.

Ponadto zapisy te są aktualne, ponieważ wszystkie państwa członkowskie mają obowiązek co roku przedstawić wykaz podmiotów państwowych, w tym informacje na temat swoich klasyfikacji NACE, zobowiązania i, w przypadku podmiotów o największym długu, wyniki najnowszych testów producentów rynkowych/nierynkowych.

Poniżej przedstawiono uwagi do załącznika III.

### 51

Komisja zapewnia, aby państwa członkowskie stosowały ESA. W tym celu oraz aby zapewnić spójne traktowanie we wszystkich przypadkach i państwach członkowskich i aby uzupełnić ewentualne braki w interpretacji, Eurostat dostarcza wskazówki w postaci Podręcznika deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych. Komisja pragnie wyjaśnić, że Eurostat i jego dyrektor generalny ponoszą wyłączną odpowiedzialność za decyzje statystyczne zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 223/2009.

W odniesieniu do przedziałów czasowych wykorzystywanych na potrzeby analizy i klasyfikacji jednostek publicznych Komisja uważa różnice nie tylko za uzasadnione, ale też konieczne, ponieważ odzwierciedlają one różne rozwiązania prawne, administracyjne lub biznesowe.

**Ramka 3 – Tired pierwsze**

Jeżeli chodzi o kompletność rejestrów i analizy każdego pojedynczego podmiotu, Eurostat wyjątkowo zgodził się, że w państwach członkowskich, w których istnieją tysiące (lub dziesiątki tysięcy) mniejszych podmiotów na szczeblu samorządów lokalnych, test producentów rynkowych/nierynkowych można przeprowadzić na poziomie grupy. W odniesieniu do dużych i złożonych jednostek przeprowadza się szczegółową analizę na szczeblu jednostki (a nie na podstawie grupy). Eurostat zgodził się również na stosowanie ostrożnego podejścia w innym państwie członkowskim. Jest to najbardziej opłacalne podejście w kontekście ograniczonych zasobów zarówno w krajowych urzędach statystycznych, jak i w Eurostacie.

Eurostat nie może samodzielnie sprawdzić każdej jednostki w państwach członkowskich. Co roku Eurostat sprawdza informacje podane w kwestionariuszu podmiotów państwowych sklasyfikowanych jako podmioty spoza sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz wszelkie inne dostępne materiały.

Ponadto Eurostat zgadza się z przeklasyfikowaniem w ramach przeglądów wartości odniesienia, pod warunkiem że nie ma to wpływu na dane dotyczące deficytu i długu lub wpływ ten jest niewielki.

**Ramka 3 – Tired drugie**

Komisja uważa, że zasady dotyczące ESA 95 były przestrzegane w przedstawionych przykładach.

Choćby biorąc pierwszy przykład z tej sekcji (ma zastosowanie do wszystkich przykładów ze względu na efektywność), w załączniku III stwierdzono, że:

„jedno państwo członkowskie zaklasyfikowało jednostkę nadzorującą rynki finansowe, która jest jednostką instytucjonalną, jako należącą do sektora instytucji rządowych i samorządowych. Według ESA 95 jednostki tego typu powinny być klasyfikowane jako nienależące do sektora instytucji rządowych i samorządowych (czyli jako pomocnicze instytucje finansowe w ramach sektora przedsiębiorstw finansowych). Pozostałe państwa członkowskie prawidłowo sklasyfikowały te jednostki instytucjonalne jako nienależące do sektora instytucji rządowych i samorządowych”.

Jednostki nadzorujące rynki finansowe można jednak sklasyfikować jako należące do sektora instytucji rządowych i samorządowych. Ponadto stawia to pod znakiem zapytania metodę uzgodnioną przez ekspertów z państw członkowskich i Eurostat.

**Ramka 3 – Tired trzecie**

Eurostat zaleca państwom członkowskim, aby co roku analizowały i przeklasyfikowały jednostki. Dzieje się tak obecnie w przypadku wszystkich jednostek mających zadłużenie większe niż 0,01 % PKB i wszystkie państwa członkowskie przechodzą na system częstszego rocznego przeklasyfikowywania, także w odniesieniu do mniejszych jednostek.

Komisja co roku gromadzi kwestionariusz dotyczący podmiotów państwowych sklasyfikowanych jako podmioty spoza sektora instytucji rządowych i samorządowych i analizuje go w celu sprawdzenia, czy wszystkie jednostki nadal spełniają warunki testu 50 %.

**53**

Komisja korzysta ze swojej analizy ryzyka do celów wybierania państw członkowskich i tematów wizyt konsultacyjnych. W programie wizyt konsultacyjnych dotyczących wyjściowych źródeł danych i standardowych wizyt konsultacyjnych zawsze uwzględnia się kwestie o wysokim poziomie ryzyka (wynikające z oceny ryzyka lub innych źródeł). Oprócz ogólnych kwestii wysokiego ryzyka, które zawsze są częścią programów wizyt, uwzględnia się również określone kwestie oparte na ryzyku. Po włączeniu wizyt konsultacyjnych dotyczących wyjściowych źródeł danych do standardowych wizyt konsultacyjnych wyniki wykorzystywano do określenia ryzykownych obszarów, które następnie sprawdzano podczas wizyty konsultacyjnej. Eurostat uważa, że rozwiązał kwestie wysokiego ryzyka podczas wizyty (np. w przypadku Włoch dyskusje na temat rejestrowania nakładów brutto na środki trwałe zgodnie z metodą kasową były wynikiem oceny ryzyka przeprowadzonej w 2012 r.).

Mimo że w przeszłości nie było żadnego uzasadnienia dla oznaczania zmiany uwagą, praktyka ta uległa zmianie i obecnie uwagi są obowiązkowe.

Chociaż przeprowadzenie oceny ryzyka dotyczącej procedury nadmiernego deficytu jest dobrze udokumentowane w ramach rocznego procesu, przedstawianie konkretnych uwag na temat każdego wymiaru procesu oceny ryzyka było dobrowolne. Eurostat zgadza się, że zmiany w poziomie ryzyka wymagają bardziej szczegółowego uzasadnienia i przedstawienia uwag w formie pisemnej.

**54**

Eurostat uważa, że czas trwania wizyty jest wystarczający, aby odpowiednio skontrolować kwestie związane z jakością danych. W razie potrzeby Eurostat ma możliwość przedłużenia wizyt lub zorganizowania kolejnych wizyt. Komisja uważa, że „liczba kwestii” to jedno z kryteriów, jednak ważna jest również ich złożoność lub potencjalny wpływ na dane dotyczące procedury nadmiernego deficytu.

Komisja podkreśla, że wizyta konsultacyjna nie jest samodzielnym narzędziem do badania kwestii związanych z jakością danych. Wizytę konsultacyjną wykorzystuje się raczej do *identyfikacji zagrożeń lub potencjalnych problemów dotyczących jakości przekazywanych danych* (rozporządzenie Rady (WE) nr 479/2009), zaś dane ocenia się dwa razy w roku tj. w kwietniu i październiku. Wszystkie wizyty konsultacyjne są monitorowane i uzupełniane regularnymi ocenami i odwrotnie.

**55**

Rozwiązania instytucjonalne oraz systemy nadzoru i kontroli były częścią programów wizyty konsultacyjnej dotyczącej wyjściowych źródeł danych i standardowej wizyty konsultacyjnej, przy czym we wszystkich programach wizyt uwzględniona jest sekcja poświęcona rozwiązaniu tych kwestii. Ponadto w 2012 r. udostępniono specjalny kwestionariusz dotyczący tych kwestii. Co więcej, dodatkowe informacje na temat rozwiązań instytucjonalnych dostarczane są za pośrednictwem „wzajemnych ocen” prowadzonych przez krajowe urzędy statystyczne, wykazów sporządzonych na potrzeby procedury nadmiernego deficytu i porozumień dotyczących procedury nadmiernego deficytu podpisanych przez instytucje krajowe.

Komisja zgadza się przeanalizować możliwe sposoby dalszego dokumentowania tej kwestii w przyszłości.

### 56

Należy podkreślić, że w przypadku tej uwagi obliczenia są prowadzone z wykorzystaniem najbardziej ekstremalnych przypadków zamiast średnich wartości, które byłyby bardziej odpowiednie (rys. 6). Te „ekstremalne wartości” są w większości przypadków uzasadnione: na przykład w odniesieniu do Niemiec w 2013 r. wizyta konsultacyjna w Niemczech dotycząca wyjściowych źródeł danych w ramach procedury nadmiernego deficytu obejmowała dwa spotkania Eurostatu z organami krajowymi. Po każdym spotkaniu opracowywano wstępnie ustalenia i punkty wspomagające działania, jednak ostateczną wersję wspólnego sprawozdania z głównymi wnioskami i zaleceniami przygotowano po zakończeniu całej dwuetapowej wizyty, tj. po drugim spotkaniu. To samo rozumowanie ma zastosowanie do Republiki Czeskiej: w 2012 r. ustalenia z wizyty konsultacyjnej dotyczącej wyjściowych źródeł danych przesłano po 14 tygodniach, ale opublikowano dopiero po 25 tygodniach wraz z ustaleniami ze standardowej wizyty konsultacyjnej.

Eurostat i państwa członkowskie uzgadniają w trakcie wizyty konsultacyjnej i po tej wizycie punkty wspomagające działania, a następnie przekazują je państwu członkowskiemu tydzień po wizycie (tak więc terminy są zdecydowanie przestrzegane). Państwa członkowskie podejmują zobowiązanie z chwilą uzgodnienia z Eurostatem treści i terminu. W zależności od charakteru działania oraz tego, czy wpływa ono na dane dotyczące deficytu i długu, terminy są ustalane i ściśle monitorowane przed wystosowaniem każdego powiadomienia w ramach procedury nadmiernego deficytu. Podczas każdej wizyty dokonuje się przeglądu listy punktów wspomagających działania oczekujących na realizację. Istnieje kilka punktów wspomagających działania, które z racji rozwiązań instytucjonalnych potrzebnych w danym państwie lub potrzeby wdrożenia nowych systemów gromadzenia danych, wymagają więcej czasu na ich wykonanie. Ponadto punkty wspomagające działania uwzględniono w sprawozdaniach z wizyt, które udostępniono ogółowi społeczeństwa na stronie internetowej Eurostatu.

W ocenie jakości uwzględnia się punkty wspomagające działania mające wpływ na zgłaszane dane dotyczące deficytu i długu. Nieuzgodnione punkty wspomagające działania, które znacząco wpływają na deficyt i dług, również mogą prowadzić do sformułowania zastrzeżenia.

### 57 b)

Kwestie metodologii są omawiane regularnie dwa razy w roku z ekspertami państw członkowskich w grupie roboczej ds. statystyki związanej z procedurą nadmiernego deficytu.

Ponadto Eurostat przewodniczył w ostatnich latach grupie zadaniowej ds. Podręcznika deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych, która spotykała się dwa lub trzy razy do roku w celu uzgodnienia zaktualizowanej wersji Podręcznika.

### 58

Zgodnie z polityką Eurostatu publikuje się wszystkie rady udzielone państwom członkowskim. Gdyby jednak państwo członkowskie sprzeciwiło się publikacji z uwagi na obowiązek zachowania poufności (np. ponieważ zawiera ona szczególnie chronione informacje handlowe, gdyż wytyczne są bardzo często stosowane w określonych przypadkach lub ponieważ działanie nie odbędzie się po wydaniu wytycznych), Eurostat musi to zaakceptować.

Eurostat zgadza się z tą uwagą i w tym kontekście jest gotowy omówić z państwami członkowskimi sposób przekazania udzielonych rad bez naruszania poufności. Proces ten już się rozpoczął poprzez uwzględnienie informacji na temat udzielonych rad w ostatnim sprawozdaniu przekazanym Komitetowi Ekonomiczno-Finansowemu.

**59**

Zdolność do prawidłowej identyfikacji działań „jednorazowych” określonych w pakcie stabilności i wzrostu ma zasadnicze znaczenie dla nadzoru budżetowego. Szczegółowe wytyczne, w tym orientacyjny i otwarty wykaz działań jednorazowych, opracowano w następstwie reformy paktu stabilności i wzrostu z 2005 r. oraz opublikowano w sprawozdaniu z 2006 r. w sprawie finansów publicznych w UGW (zob. sprawozdanie w sprawie finansów publicznych w UGW z 2006 r.: „Definicja i identyfikacja działań jednorazowych i tymczasowych”, sekcja II.4.2, dostępne pod adresem: [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/publication423\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication423_en.pdf)). Komisja od tamtej pory korzysta z tych wytycznych jako punktu odniesienia dla swoich działań z zakresu nadzoru. Wytyczne z 2006 r. zostały ostatnio rozszerzone wraz z ustanowieniem „zasad przewodnich” i aktualizacją listy „typowych” przykładów. Zreorganizowane wytyczne opublikowano w sprawozdaniu w sprawie finansów publicznych w UGW z 2015 r.: „Zasady klasyfikacji działań jednorazowych wykorzystywanych w nadzorze budżetowym”, sekcja II.3 (opublikowane w grudniu 2015 r.), dostępne pod adresem: [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/eeip/pdf/ip014\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/eeip/pdf/ip014_en.pdf)).

**60**

Definicję działań jednorazowych oraz orientacyjną i otwartą listę „typowych” przypadków opublikowano w sprawozdaniu z 2006 r. w sprawie finansów publicznych w UGW: „Definicja i identyfikacja działań jednorazowych i tymczasowych”, część II, sekcja 4.2., dostępne pod adresem: [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/publication423\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication423_en.pdf).

Komisja zwraca uwagę, że niedawno rozszerzyła wytyczne i opublikowała zasady klasyfikacji wykorzystywane do identyfikacji działań jednorazowych wraz z orientacyjnym wykazem „standardowych” przypadków w sprawozdaniu w sprawie finansów publicznych w UGW z 2015 r.: „Zasady klasyfikacji działań jednorazowych wykorzystywanych w nadzorze budżetowym”, sekcja II.3 (opublikowane w grudniu 2015 r.), dostępne pod adresem: [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/eeip/pdf/ip014\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/eeip/pdf/ip014_en.pdf)).

Należy jednak podkreślić, że zawsze wymagana jest opinia ekspertów, ponieważ cechy charakterystyczne poszczególnych działań należy dokładnie przeanalizować na podstawie zasad klasyfikacji stosowanych przez Komisję.

**Ramka 4**

Zgodnie z zaktualizowanym w grudniu 2015 r. (w następstwie kontroli przeprowadzonej przez Trybunał) wykazem „standardowych” przypadków działań „jednorazowych” opublikowanym w sprawozdaniu w sprawie finansów publicznych w UGW z 2015 r.: „Zasady klasyfikacji działań jednorazowych wykorzystywanych w nadzorze budżetowym”, sekcja II.3, ramka 4 nie odzwierciedla bieżącej sytuacji.

**Działania zwiększające deficyt**

Komisja podkreśla, że koszty budżetowe takich wyjątkowych wydarzeń są z reguły wyższe w stosunku do wielkości gospodarki w mniejszych państwach.

**61**

Komisja zwraca uwagę, że aby lepiej uchwycić rzeczywistość gospodarczą, wspólnie uzgodnione zasady dotyczące paktu stabilności i wzrostu zawierają przepisy umożliwiające reagowanie na nieprzewidziane zmiany i nieoczekiwane wydarzenia oraz umożliwiające dostosowanie się do tych zmian i wydarzeń. Ich wdrożenie zdefiniowano w nocie skierowanej do zastępców członków Komitetu Ekonomiczno-Finansowego: „Poprawa oceny skuteczności podjętych działań w kontekście procedury nadmiernego deficytu - specyfikacja metodologii”, z dnia 12 czerwca 2014 r.

**62**

Komisja uznaje, że pojęcie „nieprzewidziane niekorzystne zdarzenia gospodarcze” nie zostało zawczasu ostatecznie określone. Metoda oceniania skuteczności podjętych działań, szczegółowo opisana w nocie skierowanej do zastępców członków Komitetu Ekonomiczno-Finansowego: „Poprawa oceny skuteczności podjętych działań w kontekście procedury nadmiernego deficytu - specyfikacja metodologii”, z dnia 12 czerwca 2014 r., jasno wykazała jednak, że wzrost niższy niż przedstawiony w prognozie leżącej u podstaw zalecenia dotyczącego procedury nadmiernego deficytu zazwyczaj stanowi przypadek „nieprzewidzianego niekorzystnego zdarzenia gospodarczego”.

W związku z powyższym Komisja nie zgadza się z uwagą Trybunału na temat Francji<sup>1</sup>.

Rada wszczęła procedurę nadmiernego deficytu w odniesieniu do Francji w dniu 27 kwietnia 2009 r., przy czym wstępny termin wyznaczonego na 2012 r. W dniu 2 grudnia 2009 r. termin ten przedłużono do 2013 r., a w dniu 21 czerwca 2013 r. przedłużono go do 2015 r. w oparciu o ustalenie, że skuteczne działania zostały podjęte, ale wystąpiło jednak nieprzewidziane niekorzystne zdarzenia gospodarcze niosące poważne negatywne konsekwencje dla finansów publicznych.

Komisja zastosowała istniejące ramy prawne, jak wyjaśniono w zaleceniach z 2009, 2013 i 2015 r. oraz w towarzyszących dokumentach roboczych służb Komisji.

**Odpowiedź dotycząca tytułu znajdującego się nad pkt 63**

Komisja pragnie podkreślić, że znacznie poprawiono podstawę przeprowadzania ocen jakości danych, zważywszy, że proces przekazywania przez państwa członkowskie danych na temat procedury nadmiernego deficytu został znacząco udoskonalony od 2005 r. i uzupełniony dodatkowymi danymi szczegółowymi.

Chociaż Komisja zgadza się, że przy wdrażaniu paktu stabilności i wzrostu tradycyjnie kładziono większy nacisk na deficyt niż na dług, Komisja pragnie podkreślić, że dług brutto sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz zdolność jego obsługi zawsze uwzględniano jako istotny czynnik w sprawozdaniach sporządzanych na mocy art. 126 ust. 3.

Od przeprowadzenia reformy prawodawstwa określanej jako „sześciopak” w 2011 r. zdecydowanie większy nacisk operacyjny kładzie się na kwestie związane z poziomami zadłużenia. Przekroczenie kryterium długu wynoszącego 60 % PKB zostało podniesione do rangi czynnika uruchamiającego procedurę nadmiernego deficytu, a pojęcie zmniejszania zadłużenia w zadowalającym tempie zostało wdrożone jako praktyczne narzędzie dzięki ustanowieniu wartości odniesienia dotyczącej redukcji długu – jest ono obecnie oceniane w ramach regularnego monitorowania sytuacji budżetowej państw członkowskich przez Komisję.

<sup>1</sup> [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/economic\\_governance/sgp/deficit/countries/france\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/deficit/countries/france_en.htm)

### 64

W rozporządzeniu Rady (WE) nr 479/2009 ustanawia się ogólne ramy wyrażania zastrzeżeń dotyczących jakości rzeczywistych danych i korygowania rzeczywistych danych przekazanych przez państwa członkowskie. Zgodnie z tym rozporządzeniem Eurostat może korzystać z takich uprawnień, jeżeli istnieją dowody na to, że dane przekazane przez państwa członkowskie nie są zgodne z zasadami rachunkowości, w szczególności z metodyką procedury nadmiernego deficytu.

Eurostat jedynie w wyjątkowych okolicznościach wyraża zastrzeżenia, które są uzasadnione tylko w pewnych warunkach. Eurostat opiera się na profesjonalnej ocenie tej sprawy. Brak konkretnego zastrzeżenia lub korekty nie oznacza jednak, że obecnie nie występują żadne problemy wymagające rozwiązania przez państwo członkowskie, ale że Eurostat uważa, iż problemy te nie mają znaczącego wpływ na tzw. deficyt i dług Maastricht. Alternatywnym rozwiązaniem byłoby zgłoszenie zastrzeżeń w odniesieniu do wszystkich państw w ramach każdego procesu zgłaszania, co byłoby nieproporcjonalne i nie sprzyjałoby zastrzeżeniom.

Ponadto często zdarza się tak, że państwa członkowskie dostosowują swoje dane w następstwie pytań postawionych przez Eurostat w okresie przedstawiania wyjaśnień. Takie dostosowania nie są opisywane w końcowym komunikacie prasowym, ponieważ Eurostat nie zgłosił żadnych zastrzeżeń ani korekt.

### 65

Eurostat posiada procedurę do określania kroków, harmonogramu i roli każdego podmiotu w trakcie analizy zgłoszeń przed opublikowaniem komunikatu prasowego. Procedura ta obejmuje regularne posiedzenia z członkami kadry kierowniczej wyższego szczebla i dyrektorem generalnym pełniącym funkcję głównego statystyka Unii Europejskiej.

Zastrzeżenia lub korekty dotyczące danych opierają się na profesjonalnej ocenie przeprowadzonej na podstawie informacji jakościowych i ilościowych dostępnych przed procesem wyjaśniania i w trakcie tego procesu oraz, jak wspomniano powyżej, są bardzo starannie analizowane. Proces ten przeprowadza się wyłącznie na podstawie badań statystycznych, korzystając z uprawnień statystycznych przyznanych Eurostatowi w tym celu oraz bez jakiegokolwiek ingerencji ze strony innych służb Komisji lub jakiegokolwiek innego organu zewnętrznego.

Późniejsze korekty danych potwierdziły, co do zasady, że podejście Eurostatu do zastrzeżeń jest efektywne i skuteczne: „żadnych większych niespodzianek”, tj. gdy wiadomo było o istnieniu danej kwestii, ale Eurostat zdecydował, że przedstawienie zastrzeżenia nie jest uzasadnione, żadne znaczące korekty danych dotyczących deficytu lub długu nie były konieczne.

### Ramka 5

#### Republika Czeska – Tired pierwsze

Od 2010 r. test producentów rynkowych/nierynkowych przeprowadza się co roku w przedsiębiorstwach niefinansowych publicznych oraz w instytucjach niekomercyjnych sklasyfikowanych w S.15. Eurostat otrzymuje wyniki testu w formie kwestionariusza dotyczącego podmiotów państwowych sklasyfikowanych jako podmioty spoza sektora instytucji rządowych i samorządowych lub w formie wykazu jednostek rządowych, o który występuje przed rozpoczęciem wizyty konsultacyjnej dotyczącej procedury nadmiernego deficytu.

**Francja – Tiret pierwsze**

Likwidacja obiektów jądrowych i ewentualne powiązane płatności ryczałtowe nadal są przedmiotem dyskusji (nawet w ramach ESA 2010). Do czasu osiągnięcia porozumienia nie istnieją żadne wytyczne dotyczące likwidacji obiektów jądrowych i powiązanych płatności ryczałtowych.

**Francja – Tiret drugie**

Ze względu na bardzo dużą liczbę jednostek rządowych we Francji (ponad 80 000 jednostek w S.13 i ponad 8 000 podmiotów państwowych sklasyfikowanych jako podmioty spoza sektora instytucji rządowych i samorządowych) Eurostat uzgodnił działania z grupą jednostek na szczeblu samorządów lokalnych.

Eurostat nie może sformułować zastrzeżeń w kwestii, w odniesieniu do której nie istnieją żadne zasady określone w ESA lub Podręczniku deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych.

**Niemcy – Tiret pierwsze**

W latach 2011–2013 nie miały miejsca żadne poważne, regularne zmiany klasyfikacji jednostek mających istotny wpływ na wskaźniki deficytu i zadłużenia sektora instytucji rządowych i samorządowych (tj. wynoszące w przybliżeniu lub ponad 0,1 % PKB). W związku z tym wielkość powiązanych korekt nie miałyby wpływu na wskaźniki deficytu i zadłużenia sektora instytucji rządowych i samorządowych opracowane na potrzeby nadzoru budżetowego.

W odniesieniu do wszystkich podjętych zmian klasyfikacji w kontekście: 1) jednorazowych przeglądów metodologicznych, 2) korekty poziomów odniesienia z 2011 r. niemieckich rachunków narodowych oraz 3) przejścia na ESA 2010, w przypadku których wpływ na wskaźniki deficytu i zadłużenia sektora instytucji rządowych i samorządowych był znaczący (wynoszący w przybliżeniu lub ponad 0,1 % PKB), dane za cały okres odniesienia obejmujący procedurę nadmiernego deficytu zostały odpowiednio skorygowane.

**Niemcy – Tiret drugie**

Dana sprawa stanowi zagrożenie dla jakości danych oraz, jak przewidziano w rozporządzeniu Rady (WE) nr 479/2009, z chwilą jej zidentyfikowania Eurostat zajął się nią, stosując stopniowe podejście z uwagi na złożoność niemieckiego systemu statystycznego i wielkość niemieckiego sektora instytucji rządowych i pozarządowych.

Komisja nie wie, czy przedmiotowe zagrożenie urzeczywistniło się. Eurostat nie zidentyfikował żadnych problemów związanych z jakością na podstawie oceny danych.

W świetle kompleksowego systemu statystycznego w Niemczech, mandatu prawnego stanowiącego podstawę regularnego gromadzenia danych statystycznych oraz ograniczonych zasobów, proces wdrażania odpowiednich procedur w odniesieniu do znaczących – małych pod względem wielkości – operacji indywidualnych prowadzonych na szczeblu państwowym i lokalnym wymaga rozwiązania strukturalnego.

Biorąc pod uwagę wielkość transakcji oraz fakt, że na obecnym etapie nie można wyciągnąć żadnych wniosków co do wyniku analizy, w opinii Komisji brak jest podstaw do sformułowania zastrzeżenia w odniesieniu do przedstawionych przez Niemcy danych dotyczących deficytu.

**Malta – Tiret pierwsze**

Umowa nowacji dotycząca przekazania prawa własności prawnej do projektu przedsiębiorstwu Malita została podpisana w dniu 28 grudnia 2011 r. (i zmieniona w lutym 2012 r.), a zatem już po wystosowaniu powiadomienia w ramach procedury nadmiernego deficytu w październiku 2011 r. Podobnie umowy leasingowe zostały podpisane w dniu 26 czerwca 2012 r., również zdecydowanie po dacie wystosowania powiadomienia w ramach procedury nadmiernego deficytu w październiku 2011 r.

W powiadomieniu w ramach procedury nadmiernego deficytu wystosowanym w kwietniu 2012 r. maltański krajowy urząd statystyczny w prawidłowy sposób odniósł się do wszystkich kwestii, o których wspomniano w stosownych punktach. Po przeprowadzeniu dogłębnej analizy Eurostat potwierdził w piśmie z sierpnia 2012 r., że przedsiębiorstwo Malita powinno zostać zaklasyfikowane do sektora przedsiębiorstw niefinansowych.

Dlatego też Komisja uznała, że w tym przypadku zgłoszenie zastrzeżenia nie było konieczne.

**Włochy – Tired pierwsze**

Komisja (Eurostat) uważnie śledziła postępy w tej kwestii. Włochy wdrożyły podejście zakładające podejmowanie działań krok po kroku – działania te obejmowały tworzenie nowych źródeł danych i sporządzanie szacunków.

**Ramka 6**

Trybunał powołuje się na podstawowe założenia makroekonomiczne leżące u podstaw kryteriów deficytu i długu ustanowionych w Traktacie. Chociaż otoczenie makroekonomiczne może podlegać zmianom, Komisja jest w dalszym ciągu zobowiązana do działania zgodnie z postanowieniami Traktatu i przepisami prawa wtórnego uzupełniającego postanowienia Traktatu.

Ogólne ramy budżetowe zmieniły się w znacznym stopniu, w szczególności z uwagi na fakt przeprowadzenia w ostatnich latach reform w ramach sześciopaku i dwupaku, aby osiągnąć cel polegający na wprowadzeniu „inteligentnych zasad” umożliwiających lepsze reagowanie na utrzymujące się warunki gospodarcze i lepsze dostosowanie do nich.

Choć przy wdrażaniu paktu stabilności i wzrostu tradycyjnie kładziono większy nacisk na deficyt niż na dług, Komisja pragnie podkreślić, że w obowiązujących ramach konsekwentnie odnoszono się do kwestii długu. W szczególności należy przypomnieć, że do jednego z elementów średniookresowego celu budżetowego dotyczącego ukrytych zobowiązań i zadłużenia (MTO<sup>LD</sup>) wprowadzono komponent odzwierciedlający równowagę budżetową, który mógłby doprowadzić do ustabilizowania wskaźnika zadłużenia na poziomie 60 % PKB, a także uzupełniający komponent na rzecz zapewnienia dodatkowej równowagi budżetowej w państwach, których zadłużenie przekracza 60 % PKB.

Od przeprowadzenia reformy prawodawstwa określanej jako „sześciopak” w 2011 r. zdecydowanie większy nacisk operacyjny kładzie się na kwestie związane z poziomami zadłużenia. Przekroczenie kryterium długu wynoszącego 60 % PKB zostało podniesione do rangi czynnika uruchamiającego procedurę nadmiernego deficytu, a pojęcie zmniejszania zadłużenia w zadowalającym tempie zostało wdrożone w praktyce dzięki ustanowieniu wartości odniesienia dotyczącej redukcji długu – jest ono obecnie oceniane w ramach regularnego monitorowania sytuacji budżetowej państw członkowskich przez Komisję.

**70**

Komisja podkreśla, że początkowy poziom zadłużenia jest objęty definicją wartości odniesienia dotyczącej redukcji długu w wyniku dystansu względem progu 60 %.

Jeżeli chodzi o państwa członkowskie, których poziom zadłużenia przekracza 60 % PKB, zalecana ścieżka dostosowania musi uwzględniać konieczność obniżenia zadłużenia przynajmniej do poziomu prospektywnej wartości odniesienia dla długu do końca okresu korekty. W rezultacie zalecany poziom deficytu na ostatni rok może być niższy niż 3 % PKB, a w przypadku wysoko zadłużonych państw członkowskich termin korekty może być dłuższy z uwagi na konieczność oceny skali korekty strukturalnej, jaką należy przeprowadzić, względem możliwości dokonania takiej korekty w ciągu określonej liczby lat.

Wymóg, zgodnie z którym aby osiągnąć wartość odniesienia dla długu, należy zmniejszyć poziom deficytu publicznego poniżej 3 % PKB, został odzwierciedlony w zaleceniach dotyczących procedury nadmiernego deficytu wydawanych do tej pory w przypadku naruszenia kryterium długu.

**71**

Komisja odnotowuje, że przywołane prognozy sporządzono przy założeniu niezmiennego kursu polityki. Przyjęcie scenariusza, w którym państwa członkowskie w pełni przestrzegają zobowiązań przewidzianych w pakcie stabilności i wzrostu, przyniosłoby lepsze rezultaty.

W szczególności w ramach scenariusza zakładającego pełną zgodność z paktem stabilności i wzrostu Włochy osiągnęłyby wartość odniesienia dotyczącą redukcji długu (wariant prospektywny) do 2019 r., a Francja – do 2018 r. Dane MFW, na których oparto się w przypadku Cypru, wykazują istotną rozbieżność z danymi wykorzystanymi przez Komisję.

### 72

Analizę istotnych czynników przeprowadzono zgodnie z wymogami rozporządzenia Rady (WE) nr 1467/97.

W prawodawstwie rzeczywiście przedstawiono długą i niewyczerpującą listę potencjalnie istotnych czynników – wynika to z faktu, że Komisja jest zobowiązana do uwzględnienia również czynników uznanych za istotne przez dane państwo członkowskie.

Komisja określa wpływ różnych istotnych czynników i w miarę możliwości przedstawia ten wpływ w ujęciu ilościowym. Nie istnieje żadna formuła zapewniająca możliwość wyważenia wpływu wszystkich czynników, co pozwalałoby na automatyczne sformułowanie odpowiedniego wniosku. Komisja publikuje wyniki swoich szczegółowych analiz w dokumentach roboczych służb Komisji.

### 73

Komisja nie zgadza się z twierdzeniem, że tok rozumowania, który doprowadził Komisję do wyciągnięcia zaprezentowanych wniosków, jest niejasny. Sposób przeprowadzania analizy istotnych czynników został określony w obowiązującym prawodawstwie (rozporządzenie Rady (WE) nr 1467/97) – zgodnie z tym prawodawstwem Komisja musi wziąć pod uwagę wszystkie istotne czynniki, o ile znacząco wpływają one na ocenę spełniania kryteriów deficytu i długu. Ponadto zgodnie z obowiązującym prawodawstwem Komisja jest również zobowiązana do uwzględnienia czynników uznanych za istotne przez dane państwo członkowskie. Działania te podejmuje się, aby zagwarantować przeprowadzenie odpowiedniej oceny ekonomicznej danej sytuacji przed podjęciem decyzji o wszczęciu procedury nadmiernego deficytu.

W przypadku naruszenia kryterium deficytu w prawodawstwie przewidziano długą i niewyczerpującą listę potencjalnie istotnych czynników, która nie została w żaden sposób zhierarchizowana. Jeżeli dług brutto sektora instytucji rządowych i samorządowych przekracza 60 % PKB, istotne czynniki zostaną uwzględnione w decyzji w sprawie wszczęcia procedury nadmiernego deficytu wyłącznie w przypadku, gdy poziom deficytu będzie zbliżony do wartości referencyjnej, a naruszenie zostanie uznane za tymczasowe.

W przypadku naruszenia kryterium długu można wziąć pod uwagę wszystkie istotne czynniki, niezależnie od poziomu deficytu.

Zgodnie z przywołanymi powyżej przepisami, przygotowując sprawozdanie, o którym mowa w art. 126 ust. 3 Traktatu, Komisja określa oraz – w miarę możliwości – szacuje wpływ różnych istotnych czynników.

W tym kontekście Komisja podkreśla, że w sporządzonych zgodnie z art. 126 ust. 3 Traktatu sprawozdaniach skierowanych do Włoch, Belgii (luty 2015 r.) i Finlandii (luty, maj i listopad 2015 r.) dołożono wszelkich starań, by znacznie rozszerzyć zakres i zwiększyć przejrzystość analizy istotnych czynników w porównaniu z zakresem i poziomem przejrzystości tej analizy w przeszłości.

Jednocześnie zgodnie z duchem obowiązującego prawodawstwa nie ustanowiono żadnej formuły zapewniającej możliwość wyważenia wszystkich czynników, której zastosowanie pozwalałoby na automatyczne sformułowanie odpowiedniego wniosku.

### 74

Komisja dąży do ścisłej współpracy z państwami członkowskimi w trwającym procesie wdrażania paktu stabilności i wzrostu, uwzględniając procedurę nadmiernego deficytu. Kontakty i dyskusje prowadzone za pośrednictwem odpowiednich komitetów ekonomicznych, w szczególności za pośrednictwem zastępców członków Komitetu Ekonomiczno-Finansowego (EFCA), pełnią kluczową rolę w opisanym podejściu bazującym na współpracy. Komisja regularnie przygotowuje uwagi analityczne i operacyjne dla EFCA w celu wyjaśnienia państwom członkowskim podejścia, jakie Komisja stosuje przy dokonywaniu wykładni postanowień paktu stabilności i wzrostu oraz przy wdrażaniu tego paktu, oraz aby uzyskać opinie państw członkowskich na temat uzasadnienia przedstawionego przez Komisję.

Aby zwiększyć przejrzystość, począwszy od wiosny 2014 r., Komisja przekazuje państwom członkowskim wszystkie informacje, które są im potrzebne, aby w pełni powielić sposób przeprowadzania oceny skuteczności podjętych działań, w tym szczególnie arkusze kalkulacyjne programu Excel, w których krok po kroku opisano proces dokonywania stosownych obliczeń zgodnie z podejściem odgórnym i oddolnym. Ponadto państwom członkowskim przekazywane są również wszystkie dane i wyniki obliczeń istotne w kontekście zgodności z wartością odniesienia dotyczącą redukcji długu oraz MLSA. Na konkretny wniosek państw członkowskich dane nie zostają w całości podane do wiadomości publicznej, lecz udostępnione w ramach wspólnej platformy CIRCA, do której dostęp mogą uzyskać wyłącznie członkowie Komitetu Ekonomiczno-Finansowego i ich zastępcy.

### 75

Komisja przyznaje, że informacje zawarte w dokumentach roboczych służb Komisji opublikowanych przed lutym 2015 r. mogły być bardziej przejrzyste, jeżeli chodzi o dane zawarte w scenariuszu odniesienia leżącym u podstaw zaleceń dotyczących procedury nadmiernego deficytu. Komisja zwraca jednak uwagę na fakt, że przedmiotowe informacje były dostępne od wiosny 2014 r., kiedy to zostały przedstawione w szczegółowym arkuszu kalkulacyjnym programu Excel, w którym krok po kroku opisano proces dokonywania obliczeń na potrzeby prowadzonej przez Komisję oceny zgodności i który został rozpowszechniony wśród państw członkowskich za pośrednictwem platformy CIRCA. W rezultacie państwa członkowskie posiadały pełny dostęp do zestawu danych, które były im potrzebne do odtworzenia obliczeń wysiłków fiskalnych i innych zmiennych leżących u podstaw oceny zgodności z zaleceniem dotyczącym procedury nadmiernego deficytu, jak miało to miejsce w przypadku Francji w lutym 2015 r. Ponadto, począwszy od lutego 2015 r., stosowne informacje przedstawia się w plikach prognoz publikowanych w publicznej wersji bazy danych AMECO, która jest dostępna dla ogółu społeczeństwa.

Informacje zawarte w tych plikach są wystarczające do tego, aby odtworzyć stosowaną przez Komisję metodę obliczania wysiłków zgodnie z podejściem oddolnym. W plikach tych zawarto w szczególności informacje o łącznej kwocie działań dyskrejonalnych po stronie przychodów (zarówno z uwzględnieniem wypłat jednorazowych, jak i z pominięciem takich wypłat), zmianach poziomu wydatków, zmianach wysokości stóp procentowych oraz poziomie bezrobocia. Wspomniane wskaźniki to jedyne wskaźniki, jakie są potrzebne do przeprowadzenia obliczeń na potrzeby scenariusza odniesienia. Ponadto w dokumencie roboczym służb Komisji precyzyjnie opisano proces tworzenia scenariusza odniesienia.

### 76

Komisja zwraca uwagę na fakt, że w przypadku naruszenia kryterium długu zgodnie z przepisami rozporządzenia należy wziąć pod uwagę wszystkie istotne czynniki, niezależnie od poziomu deficytu.

### Ramka 7 (i)

W opinii Komisji korygowana cyklicznie wartość odniesienia dotycząca redukcji długu nie umożliwia pełnego ujęcia wpływu bardzo niskiej inflacji przez dłuższe okresy. Choć korygowany cyklicznie poziom zadłużenia opracowuje się w celu wykluczenia wpływu cyklu koniunkturalnego na ocenę zgodności z regułą dotyczącą zadłużenia, warto podkreślić, że korekta służy wyłącznie skorygowaniu różnicy między potencjalną a faktyczną stopą wzrostu PKB w okresie trzech lat. W związku z tym przedłużający się okres ograniczonego nominalnego wzrostu PKB w szeregu państw członkowskich w ostatnich latach może wywierać wpływ na zgodność z regułą dotyczącą zadłużenia nawet w przypadku, gdy będzie oceniany w oparciu o korygowany cyklicznie poziom zadłużenia. Ponadto wartość odniesienia dla długu nie umożliwia kontrolowania procesu zmiany wysokości cen. Na potrzeby korygowanego cyklicznie poziomu zadłużenia wykorzystuje się bazujący na wynikach deflator PKB, tj. nie dokonuje się korekty z tytułu niespodziewanie niskiego poziomu inflacji. W przypadku szeregu państw nieoczekiwany spadek poziomu inflacji doprowadził jednak do istotnego wzrostu poziomu rzeczywistych kosztów finansowania długu. Powiększająca się różnica między rzeczywistymi kosztami finansowania a stopą wzrostu realnego PKB wywarła istotny negatywny wpływ na dynamikę zadłużenia w szeregu państw.

**Ramka 7 (ii)**

Jeżeli chodzi o zgodność Włoch z wartością odniesienia dotyczącą redukcji długu, Komisja pragnie podkreślić, że na początku 2015 r. – tj. w chwili sporządzenia sprawozdania, o którym mowa w art. 126 ust. 3 Traktatu – nie była jeszcze w stanie przeprowadzić oceny dotyczącej 2016 r.

Zanim przeprowadzenie oceny dotyczącej kolejnego roku będzie możliwe, Rada musi ustanowić prawnie wiążący wymóg. Rada wydaje swoje zalecenia wiosną. Jeżeli chodzi o państwa członkowskie objęte funkcją zapobiegawczą paktu stabilności i wzrostu, takie wymogi ustanawia się w oparciu o sytuację gospodarki danego państwa członkowskiego w ramach cyklu koniunkturalnego (mierzoną wielkością luki produktowej) oraz w oparciu o poziom zagrożenia dla długoterminowej stabilności finansów publicznych tego państwa członkowskiego (szczegółowe informacje w tym zakresie przedstawiono w komunikacie Komisji w sprawie elastyczności ze stycznia 2015 r. dostępnym pod adresem <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0012&qid=1457955088541&from=EN>

Pierwsza ocena zgodności dotycząca 2016 r. została przeprowadzona wiosną 2015 r. – jej wyniki wykazały znaczny poziom zgodności z obowiązującymi wymogami. Szczegółowe informacje na ten temat można uzyskać w stosownych dokumentach roboczych służb Komisji dostępnych pod adresem [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/economic\\_governance/sgp/deficit/countries/italy\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/deficit/countries/italy_en.htm).

**Ramka 7 (iii)**

Komisja zwraca uwagę na fakt, że ramy metodologiczne ustanowione na potrzeby przeprowadzania oceny wpływu reform strukturalnych na stabilność budżetową zostały opisane w uwagach przekazanych państwom członkowskim za pośrednictwem EFCA w lutym 2015 r. W przeprowadzonej w maju 2015 r. ocenie włoskiego programu stabilności Komisja stwierdziła, że oceniła potencjalny wpływ planu reform strukturalnych przedstawionego przez władze włoskie na stabilność finansów publicznych i że – biorąc pod uwagę metody, które mają zostać zastosowane w celu zapewnienia osiągnięcia pożądaných rezultatów (w szczególności QUEST) – wpływ tych reform w ujęciu ilościowym należy uznać za wiarygodny.

**78**

Działania Komisji były w pełni zgodne z obowiązującymi przepisami. W rozporządzeniu wyraźnie ustanowiono obowiązek (a nie możliwość) uwzględniania istotnych czynników – obowiązek ten dotyczy konieczności uwzględnienia czynników figurujących na niewyczerpujących listach. Wśród tych czynników wyraźnie wymieniono korektę w celu osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego, realizację polityki na rzecz przeciwdziałania i korygowania zakłóceń równowagi oraz realizację polityki w kontekście wspólnej unijnej strategii na rzecz wzrostu gospodarczego.

Zastosowanie reguły dotyczącej zadłużenia nie wiąże się z automatycznym wydaniem decyzji, że dane państwo członkowskie zostanie objęte procedurą nadmiernego deficytu, jeżeli nie uda mu się osiągnąć wartości docelowej w ujęciu ilościowym. Zasada braku automatyzmu została bezpośrednio sformułowana w rozporządzeniu.

**80**

W opinii Komisji, aby zapewnić spójne stosowanie zasad przewodnich zaktualizowanych w sprawozdaniu w sprawie finansów publicznych w UGW z 2015 r., przedmiotowy środek nie powinien zostać uznany za środek jednorazowy zgodnie z tymi zasadami. Zgodnie z treścią tych wytycznych należność dodatkowa nie miała sama w sobie charakteru tymczasowego ani jednorazowego-, ponieważ oczekiwano, że będzie ona wywierała trwałe skutki (w latach 2012–2017)-, dlatego też – w konsekwencji – nie można było jej uznać za środek jednorazowy. Sprawozdanie w sprawie finansów publicznych z 2015 r. jest dostępne pod adresem: [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/european\\_economy/public\\_finances\\_emu\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/public_finances_emu_en.htm)

**81**

W dniu 10 marca 2015 r. Rada uznała, że na podstawie dostępnych dowodów nie można sformułować wniosku o niepodjęciu skutecznych działań, ponieważ stwierdzono, że łączny wysiłek fiskalny był zgodny z poziomem wymaganym przez Radę (w oparciu o metodę oddolną, niski poziom inflacji wywierał wpływ na wyniki uzyskiwane po zastosowaniu metody odgórnej), a tym samym że przedłużenie terminu na dokonanie korekty było uzasadnione. Ponadto dane dotyczące wyniku budżetowego (a także przedstawione przez Komisję wiosną 2015 r. prognozy dotyczące salda nominalnego na 2015 r.) okazały się lepsze niż wynikało to z szacunków Komisji sporządzonych w marcu 2015 r.

**82**

Komisja nie zgadza się z tym twierdzeniem, gdyż w oparciu o informacje dostępne w chwili przeprowadzania oceny dokonanie korekty w terminie do 2015 r. wydawało się niemożliwe. W takich przypadkach za właściwe uznaje się następujące działania przewidziane w ramach prawnych paktu stabilności i wzrostu: (i) przeprowadzenie analizy przyczyn zaistniałego stanu rzeczy, która doprowadziła do sformułowania wniosku, że „w ujęciu ogólnym na podstawie dostępnych dowodów nie można stwierdzić, iż zalecany wysiłek nie został osiągnięty w latach 2013–2014” oraz (ii) przedstawienie nowej, uzasadnionej ścieżki dostosowania w celu udzielenia danemu państwu odpowiednich wytycznych politycznych.

**83**

Komisja przypomina, że zgodnie z przepisami rozporządzenia jest zobowiązana do uwzględnienia wszystkich istotnych czynników. W obowiązujących przepisach ustanowiono niewyczerpujące listy czynników, które należy wziąć pod uwagę. Wśród tych czynników wyraźnie wymieniono przeprowadzenie korekty w celu osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego, realizację polityki na rzecz przeciwdziałania i korygowania zakłóceń równowagi oraz realizację polityki w kontekście wspólnej unijnej strategii na rzecz wzrostu gospodarczego.

Aby zapoznać się z tokiem rozumowania zastosowanym w poszczególnych przypadkach, zob. stosowne dokumenty dostępne pod adresem: [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/economic\\_governance/sgp/deficit/countries/france\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/deficit/countries/france_en.htm) oraz [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/economic\\_governance/sgp/deficit/countries/italy\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/deficit/countries/italy_en.htm) odpowiednio w odniesieniu do Francji i Włoch.

**84**

Komisja zwraca uwagę na fakt, że zgodnie z obowiązującymi ramami prawnymi Rada pełni funkcję instytucji odpowiedzialnej za podejmowanie decyzji. Dlatego też przysługuje jej prawo do uchylecia zalecenia Komisji dotyczącego procedury nadmiernego deficytu; Rada nie ponosi ponadto żadnej odpowiedzialności z tego tytułu przed Komisją.

**Sprawozdawczość państw członkowskich na temat działań naprawczych mogłaby zostać udoskonalona**

W opinii Komisji aktualnie obowiązujące przepisy lub wytyczne odnośnie do treści dokumentów dotyczących nadzoru budżetowego, w tym sprawozdawczości na temat działań naprawczych w ramach procedury nadmiernego deficytu, zapewniają solidną podstawę dla podejmowania przez Komisję działań na rzecz skutecznego nadzoru budżetowego i skutecznego monitorowania budżetu, jeżeli państwa członkowskie odpowiednio się do nich stosują. Dlatego też Komisja nie dostrzega szczególnej konieczności zmiany obowiązujących przepisów w celu nałożenia na państwa członkowskie bardziej rygorystycznych obowiązków sprawozdawczych.

**85**

Sankcje w ramach procedury nadmiernego deficytu mogą zostać nałożone w celu wyegzekwowania zgodności z wymogami sprawozdawczymi wyłącznie w przypadku niespełnienia celów budżetowych wyznaczonych w procedurze nadmiernego deficytu. Brak odpowiedniej sprawozdawczości może jednak wywierać niekorzystny wpływ na dane państwo członkowskie, ponieważ nieprzekazanie Komisji dostatecznie szczegółowych informacji na temat podejmowanych działań i zmian sytuacji budżetowej może potencjalnie doprowadzić do przyspieszenia procedury nadmiernego deficytu, jeżeli wyniki przeprowadzonej analizy będą wskazywały, że cele wyznaczone w ramach procedury nadmiernego deficytu nie zostały osiągnięte.

W każdym razie Komisja stale monitoruje sytuację budżetową państw członkowskich w ramach odpowiednich działów zajmujących się poszczególnymi krajami, które regularnie organizują wizyty kontrolne w państwach członkowskich. Jeżeli chodzi o bardziej regularną sprawozdawczość, taką jak ta wprowadzona w ramach sześciopaku i dwupaku na wiosnę za pośrednictwem programów stabilności oraz na jesieni za pośrednictwem projektów planów budżetowych, ustanowiono szczegółowe wymogi w zakresie informacji, które państwo członkowskie jest zobowiązane zawrzeć w sprawozdaniu. Zgodnie z art. 7 ust. 2 rozporządzenia (UE) nr 473/2013, jeżeli Komisja nie będzie miała pewności, że w sporządzonym przez dane państwo członkowskie projekcie planu budżetowego w dostatecznym stopniu wykazano, iż plany budżetowe tego państwa spełniają wymóg ustanowiony przez Komisję, Komisja może zwrócić się do danego państwa członkowskiego o ponowne przedłożenie projektu planu budżetowego. Jeżeli jednak dane państwo członkowskie nie przestrzega bardziej ogólnie rozumianych wymogów sprawozdawczych, Komisja faktycznie dysponuje ograniczonymi możliwościami wyegzekwowania zgodności z tymi wymogami, w szczególności jeżeli chodzi o programy stabilności.

**86**

Dokumenty dotyczące nadzoru budżetowego (takie jak programy stabilności i konwergencji lub projekty planów budżetowych), jak również dokumenty do celów sprawozdawczości w zakresie zgodności z zaleceniami Rady (sprawozdania na temat podjętych działań), mogą niekiedy nie zawierać konkretnych informacji o środkach naprawczych, w szczególności jeżeli dotyczą końcowych lat realizacji programów lub planów. Znajduje to odzwierciedlenie w prognozach Komisji, które stanowią podstawę dla ocen ryzyka, jakim poddaje się plany państw członkowskich. W przypadkach, w których środki naprawcze zostaną uznane za niedostatecznie sprecyzowane, nie zostaną wzięte pod uwagę w prognozie. Ponadto jeżeli brak konkretnych informacji wywiera wpływ na bilans zagrożeń, Komisja zawsze wyraźnie wskazuje stosowne zagrożenia w przeprowadzanych przez siebie ocenach.

**Ramka 8 – Tired pierwsze**

Wykaz środków wywierających wpływ na budżet stanowi element programu konwergencji i zasadniczo nie jest związany z krajowym programem reform.

**Ramka 8 – Tired drugie**

Komisja zwraca uwagę na fakt, że w programie konwergencji na 2012 r. wpływ środków przedstawiono w trzech odrębnych tabelach – jedna dotyczy wpływu reformy podatków bezpośrednich (środki po stronie przychodów), druga zawiera szczegółowe zestawienie planowanych działań konsolidacyjnych wywierających wpływ na deficyt, a trzecia przedstawia podsumowanie drobniejszych zmian, jakie wprowadzono od 2012 r. (wyłącznie strona wydatków). Choć nie wszystkie środki zostały opatrzone opisem pomocniczym, nazwy tych środków są dostatecznie szczegółowe i zrozumiałe.

### Odpowiedź dotycząca tytułu znajdującego się nad pkt 88

Komisja nie zgadza się z twierdzeniem, że podejmowane przez nią działania w obszarze monitorowania i nadzoru są niedostatecznie przejrzyste. Ramy budżetowe UE wielokrotnie zmieniano w ostatnich latach w celu przyjęcia przepisów uzupełniających, wzmocnienia mechanizmów monitorowania zgodności i zwiększenia poczucia narodowej odpowiedzialności. Komisja uważa, że te zmiany są korzystne.

Wprowadzone zmiany legislacyjne musiały zostać zrealizowane pod względem technicznym. W tym celu konieczne było dostosowanie metod i klasyfikacji wykorzystywanych do oceny zgodności z paktem stabilności i wzrostu. Proces ten przebiegał w ramach szeroko zakrojonych dyskusji prowadzonych w Komitecie Ekonomiczno-Finansowym i innych właściwych instancjach Rady. Dyskusje te ułatwiono dzięki wykorzystaniu szeregu not wyjaśniających. Zwiększona złożoność ram nadzoru wymagała przedstawienia dodatkowych wyjaśnień w duchu przejrzystości.

W związku z tym wszystkie sposoby podejścia do wdrażania zmienionych ram zestawiono w Vademecum dotyczącym paktu stabilności i wzrostu, które opublikowano na stronie internetowej Komisji. Vademecum będzie teraz corocznie aktualizowane zgodnie z zobowiązaniem podjętym w komunikacie Komisji z dnia 21 października 2015 r. dotyczącym dokończenia budowy UGW.

Aby dodatkowo zwiększyć przejrzystość, począwszy od wiosny 2014 r., Komisja zgodziła się dostarczać państwom członkowskim wszystkie informacje niezbędne do odtworzenia obliczeń bazowych odnoszących się do oceny zgodności w kontekście funkcji zapobiegawczej i funkcji naprawczej paktu stabilności i wzrostu, w tym szczegółowe arkusze kalkulacyjne Excel z poszczególnymi etapami obliczeń. Jeżeli chodzi o działania dyskrecjonalne, Komisja w całości udostępniła serie zagregowanych danych na temat wpływu działań dyskrecjonalnych i poziomu działań jednorazowych od wiosny 2014 r. oraz, zgodnie z konkluzjami Rady Ecofin z czerwca 2014 r., poczyniła dalsze postępy, dzieląc się z państwami członkowskimi korzyściami związanymi z kluczowymi indywidualnymi środkami podatkowymi włączonymi do podejścia oddolnego wobec państw objętych procedurą nadmiernego deficytu od wiosny 2015 r.

Ponadto Komisja udostępniła szczegółowe informacje na temat głównych środków w dokumentach roboczych służb Komisji, które towarzyszą nowym zaleceniom dotyczącym procedury nadmiernego deficytu, w tym prognozy kluczowych zmiennych do obliczenia wysiłku fiskalnego w ramach scenariusza odniesienia (np. punkt odniesienia, z którym porównywane będą przyszłe prognozy w celu obliczenia zarówno podejścia odgórnego, jak i oddolnego).

Ramy metodologiczne ustanowione na potrzeby przeprowadzania oceny wpływu reform strukturalnych na stabilność budżetową zostały opisane w uwagach przekazanych państwom członkowskim za pośrednictwem EFCA w lutym 2015 r.

### 89 (ii)

Odnosząc się do uwagi 89 ppkt (ii) Trybunału, Komisja pragnie wyjaśnić, że metodyka oceny skuteczności podjętych działań zatwierdzona przez Radę w 2014 r. wykracza poza zwykłe podejście oddolne i zawiera również elementy podejścia odgórnego stosowane przy ocenie skuteczności działania. Metodykę tę opisano w części II.1 sprawozdania o finansach publicznych z 2014 r.

**90**

Zgodność z zaleceniami dotyczącymi procedury nadmiernego deficytu weryfikuje się ostatecznie, wykorzystując w tym celu rzeczywiste dane sprawdzone przez Eurostat, a nie prognozy Komisji. Ponadto ocenę skuteczności podjętych działań – tzw. wnikliwą analizę – przeprowadza się w przypadku, gdy państwo członkowskie nie osiągnie wyznaczonego dla niego docelowego poziomu deficytu nominalnego lub wymaganego poziomu poprawy salda strukturalnego.

**Ramka 9 – Tired szóstę**

Komisja zasadniczo zgadza się z twierdzeniem, że ocena skuteczności podjętych działań staje się coraz bardziej złożona. Ocena uwzględnia bardziej złożone sytuacje gospodarcze, a także nowe elementy nadzoru, zapewniając równe traktowanie wszystkich państw oraz czas niezbędny na przejrzyste wdrożenie odpowiednich przepisów w praktyce (zob. odpowiedź Komisji do pkt 89).

**91**

Podejścia odgórne i oddolne odzwierciedlają potrzebę lepszego ujmowania utrzymujących się warunków gospodarczych. Nota poświęcona przeglądowi metodyki w zakresie oceny skuteczności podjętych działań, w której wzięto również pod uwagę kwestie związane ze stosowaniem podejścia oddolnego w praktyce (przeгляд metodyki w obszarze oceniania skuteczności podejmowanych działań), została po raz pierwszy omówiona w dniu 26 lutego 2014 r. w EFCA, zatwierdzona przez Komitet Ekonomiczno-Finansowy w dniu 12 czerwca 2014 r., a następnie Rada Ecofin przyjęła ją w dniu 20 czerwca 2014 r.

Komisja przyznaje, że istnieje naturalna potrzeba znalezienia kompromisu między zdefiniowaniem stosowanego podejścia w sposób możliwie w jak największym stopniu zorientowany na kwestie związane z ujmowaniem sytuacji makroekonomicznej i zmian makroekonomicznych leżących u podstaw określonych warunków gospodarczych, a stopniem złożoności systemu obowiązujących zasad.

Aby zwiększyć przejrzystość, Komisja zgodziła się przekazywać państwom członkowskim wszystkie informacje, które są im potrzebne, aby powielić sposób przeprowadzania oceny skuteczności podjętych działań, w tym szczegółowe arkusze kalkulacyjne programu Excel, w których krok po kroku opisano proces dokonywania stosownych obliczeń zgodnie z podejściem odgórnym i oddolnym. Na konkretny wniosek państw członkowskich dane nie zostają jednak w całości podane do wiadomości publicznej, lecz udostępnione w ramach wspólnej platformy CIRCA, do której dostęp mogą uzyskać wyłącznie członkowie Komitetu Ekonomiczno-Finansowego i ich zastępcy w ministerstwach.

**92**

Od czasu reform paktu stabilności i wzrostu w 2005 r., których celem było zapewnienie lepszego uwzględniania wpływu cyklu koniunkturalnego na sytuację budżetową państw członkowskich, ocena wysiłku fiskalnego koncentruje się na saldzie strukturalnym. Saldo strukturalne jest rzeczywiście z natury rzeczy powiązane z szacunkami dotyczącymi potencjalnego wzrostu gospodarczego, który stanowi niemożliwą do zaobserwowania zmienną. Problem ten wynika z ograniczeń makroekonomii i nie sposób go uniknąć, jeżeli saldo strukturalne ma pozostać kluczowym elementem pomiarów budżetowych przeprowadzanych zgodnie z przepisami rozporządzenia.

Szczegółowe wspólne podejście do szacowania produkcji potencjalnej zostało uzgodnione z państwami członkowskimi w ramach funkcjonującej od dawna grupy roboczej ds. luki produktowej i przyjęte przez Radę.

## 94

W kodeksie postępowania zaproponowano, aby oszacowanie „oddolne” wysiłku fiskalnego (tj. podejście koncentrujące się głównie na szacowanym wpływie budżetowych działań dyskrejonalnych na budżet) zostało uzupełnione szacunkami wysiłku fiskalnego, jaki można byłoby uzyskać dzięki wprowadzeniu zmian w saldzie strukturalnym (lub dzięki zastosowaniu podejścia „odgórnego”). Nota poświęcona przeglądowi metodyki w zakresie oceny skuteczności podjętych działań, w której wzięto również pod uwagę kwestie związane ze stosowaniem podejścia oddolnego w praktyce (przeгляд metodyki w obszarze oceniania skuteczności podejmowanych działań), została po raz pierwszy omówiona w dniu 26 lutego 2014 r. w EFCA, zatwierdzona przez Komitet Ekonomiczno-Finansowy w dniu 12 czerwca 2014 r., a następnie Rada Ecofin przyjęła ją w dniu 20 czerwca 2014 r.

Opisana metodyka bazuje na szacunkowym wpływie działań dyskrejonalnych na budżet po stronie przychodów, przy czym uwzględnia się w niej zarówno bezpośrednie, jak i pośrednie działania podejmowane po stronie wydatków.

Jeżeli chodzi o działania dyskrejonalne, Komisja zapewniła podjęcie konkretnych działań następczych w związku ze spoczywającymi na niej zobowiązaniami w odniesieniu do przejrzystości poprzez (i) udostępnianie każdemu państwu informacji o wpływie działań dyskrejonalnych (przychody bieżące/kapitałowe oraz wydatki bieżące/kapitałowe) oraz o poziomie wypłat jednorazowych w internetowej bazie danych AMECO (tj. w pełni publicznej bazie danych Komisji), począwszy od wiosny 2014 r., oraz (ii) dzielenie się z państwami członkowskimi informacjami o głównych dyskrejonalnych działaniach podatkowych podejmowanych w ramach podejścia oddolnego w odniesieniu do państw objętych procedurą nadmiernego deficytu za pośrednictwem platformy CIRCA od wiosny 2015 r.

Ponadto Komisja udostępniła szczegółowe informacje na temat głównych środków w dokumentach roboczych służb Komisji, które towarzyszą nowym zaleceniom dotyczącym procedury nadmiernego deficytu, w tym prognozy kluczowych zmiennych do obliczenia wysiłku fiskalnego w ramach scenariusza odniesienia (np. punkt odniesienia, z którym porównywane będą przyszłe prognozy w celu obliczenia zarówno podejścia odgórnego, jak i oddolnego).

## 95

Komisja nie zgadza się z twierdzeniem, że prowadzone przez nią analizy stały się mniej przejrzyste.

Ramy budżetowe UE wielokrotnie zmieniano w ostatnich latach w celu przyjęcia przepisów uzupełniających, wzmocnienia mechanizmów monitorowania zgodności i zwiększenia poczucia narodowej odpowiedzialności. Przepisy zmieniono również w taki sposób, by lepiej umożliwiały rozwiązywanie problemów występujących w różnych warunkach gospodarczych.

Zmiany legislacyjne musiały zostać zrealizowane pod względem technicznym. W tym celu konieczne było dostosowanie metod i klasyfikacji wykorzystywanych do oceny zgodności z paktem stabilności i wzrostu. Proces ten przebiegał w ramach szeroko zakrojonych dyskusji prowadzonych w Komitecie Ekonomiczno-Finansowym i innych właściwych instancjach Rady. Dyskusje te ułatwiono dzięki wykorzystaniu szeregu not wyjaśniających. Zwiększona złożoność ram nadzoru wymagała przedstawienia dodatkowych wyjaśnień w duchu przejrzystości.

W związku z tym wszystkie sposoby podejścia do wdrażania zmienionych ram zestawiono w Vademecum dotyczącym paktu stabilności i wzrostu, które opublikowano na stronie internetowej Komisji. Vademecum będzie teraz corocznie aktualizowane zgodnie z zobowiązaniem określonym w komunikacie Komisji z dnia 21 października 2015 r., dotyczącym realizacji UGW (zob. odpowiedzi Komisji do pkt 88–94).

## 96

Jeżeli chodzi o podejście odgórne, to mimo że do 2014 r. dane niezbędne do powielenia stosowanej przez Komisję metody dokonywania obliczeń nie były systematycznie udostępniane poza Komisją, Komisja podjęła istotne wysiłki na rzecz skorygowania tego stanu rzeczy i dąży obecnie do zapewnienia pełnej przejrzystości poprzez zapewnienie państwu członkowskiemu dostępu do wszystkich istotnych danych. W tym celu Komisja udostępniła szczegółowe informacje na temat głównych środków w dokumentach roboczych służb Komisji, które towarzyszą nowym zaleceniom dotyczącym procedury nadmiernego deficytu, w tym prognozy kluczowych zmiennych w celu obliczenia wysiłku fiskalnego w ramach scenariusza odniesienia (np. punkt odniesienia, z którym porównywane będą przyszłe prognozy w celu obliczenia zarówno podejścia odgórnego, jak i oddolnego). Ponadto po każdej rundzie prognoz (począwszy od prognozy Komisji sporządzonej wiosną 2014 r.) Komisja przekazuje państwu członkowskiemu narzędzie w formie arkusza kalkulacyjnego programu Excel wraz ze wszystkimi istotnymi danymi wejściowymi, aby zapewnić im możliwość dokładnego odtworzenia obliczeń Komisji.

## 97

Komisja pragnie wyjaśnić, że oddolne ilościowe ujmowanie środków w ramach wnikliwej analizy, która musi zostać przeprowadzona w przypadku nieosiągnięcia zalecanych celów budżetowych, zostało po raz pierwszy zaproponowane w nocy Komisji z grudnia 2012 r. pt. „Ocena skuteczności podjętych działań” skierowanej do zastępców członków Komitetu Ekonomiczno-Finansowego (odpowiedniego organu Rady) i od tego czasu było wykorzystywane w ramach wnikliwej analizy jako uzupełniający wskaźnik wysiłku fiskalnego, w szczególności w dokumentach roboczych służb Komisji towarzyszących zaleceniom dotyczącym procedury nadmiernego deficytu lub w uwagach dotyczących nadzoru budżetowego regularnie omawianych z państwami członkowskimi. W ramach działań służących zapewnieniu większej przejrzystości metod stosowanych w celu oceny zgodności z zaleceniami dotyczącymi procedury nadmiernego deficytu na posiedzeniu EFCA w dniu 26 lutego 2014 r. po raz pierwszy przedstawiono notę zawierającą przegląd stosowanej metodyki oraz szczegółowe informacje na temat procesu wprowadzania w życie środków przewidzianych w podejściu oddolnym (przebieg metodyki w obszarze oceniania podejmowanych działań). Komitet Ekonomiczno-Finansowy (komitet główny) zatwierdził notę w dniu 12 czerwca 2014 r., a w dniu 20 czerwca 2014 r. została ona przyjęta przez Radę Ecofin.

Po zastosowaniu uzgodnionej wspólnie metody Komisja stwierdziła, że istnieją przesłanki, aby oczekiwać, że Francja osiągnie wyznaczone strukturalne cele budżetowe, i zdecydowała się zawiesić procedurę. Komisja szczegółowo opisała swój tok rozumowania w dokumencie roboczym służb Komisji dostępnym pod adresem: [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/economic\\_governance/sgp/pdf/30\\_edps/communication\\_to\\_the\\_council/2015-07-01\\_fr\\_communication\\_swd\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/30_edps/communication_to_the_council/2015-07-01_fr_communication_swd_en.pdf)

## 98

Komisja zgodziła się przekazywać państwu członkowskiemu wszystkie informacje, które są im potrzebne, aby powielić sposób przeprowadzania oceny skuteczności podjętych działań, w tym szczegółowe arkusze kalkulacyjne programu Excel, w których krok po kroku opisano proces dokonywania stosownych obliczeń zgodnie z podejściem odgórnym i oddolnym. Na konkretne żądanie państw członkowskich dane nie zostają jednak w całości podane do wiadomości publicznej, ale udostępnione w ramach wspólnej platformy CIRCA, do której dostęp mogą uzyskać wyłącznie członkowie Komitetu Ekonomiczno-Finansowego i ich zastępcy w ministerstwach.

## 99

Przeprowadzenie oceny *ex post* w zakresie wpływu poszczególnych środków może nie przynieść rozstrzygających rezultatów. Wyrażenie takiego wpływu w ujęciu ilościowym może okazać się trudne z uwagi na problemy z oddzieleniem wpływu środka od bardziej ogólnych czynników prowadzących do zmian w poziomie przychodów i wydatków, takich jak otoczenie gospodarcze, w porównaniu z tendencją do braku zmiany polityki, która miałaby charakter dominujący. Ogólnie rzecz biorąc, skuteczność budżetowych działań dyskrejonalnych *ex post* można zasadniczo ocenić przy wykonywaniu budżetu, przy czym przekłada się ona na osiągnięcie (bądź nie) wyznaczonych celów budżetowych. Komisja ocenia, czy dane państwo członkowskie podjęło wystarczające środki z zakresu polityki, aby osiągnąć zalecane cele budżetowe przy wykorzystaniu dwóch narzędzi uzupełniających, tj. odgórnego i oddolnego podejścia do oceny skuteczności podjętych działań.

Komisja (wspólnie z państwami członkowskimi) monitoruje również efekty wynikające ze stosowania poszczególnych dyskrejonalnych środków polityki budżetowej. Zagregowane szeregi danych zostały udostępnione w bazie danych AMECO. Efekty szacuje się *ex ante* i dostosowuje się je w miarę potrzeby w trakcie procesu wdrażania (np. w przypadku wprowadzenia zmian w projekcie określonych środków, jeżeli odpowiednie środki zostały wdrożone tylko częściowo i jeżeli istnieją m.in. podstawy do zmiany założeń podstawowych).

## 100 (i)

Jeżeli chodzi o Malcję, sprawozdanie na temat podjętych działań zostało złożone w dniu 1 października 2013 r. (3 miesiące po wydaniu zalecenia Rady z dnia 21 czerwca 2013 r.). Określono w nim działania podjęte w 2013 r., przy czym część dotycząca działań podjętych w 2014 r. pozostawała niejasna. W szczególności w sprawozdaniu ogłoszono podjęcie środków o charakterze ekspansywnym po stronie wydatków, których koszt miał zostać pokryty dzięki podwyższeniu stawki podatku pośredniego i ograniczeniu zatrudnienia; lecz w celu uzyskania wszystkich szczegółowych informacji w sprawozdaniu odsyłało jednak do przyszłego budżetu.

Brak szczegółowych informacji był spowodowany faktem, że procedura budżetowa na Malcie nie była zsynchronizowana z kalendarzem europejskim. W szczególności władze maltańskie nie mogły ujawnić środków budżetowych w sprawozdaniu na temat podjętych działań ani w projekcie planu budżetowego, co spowodowało, że nie przedstawiły dostatecznie szczegółowych informacji o działaniach dyskrejonalnych leżących u podstaw celów budżetowych. Wszystkie wymagane szczegółowe informacje zostały udostępnione dopiero po zaprezentowaniu budżetu na 2014 r. (który został przedstawiony parlamentowi w dniu 4 listopada 2013 r. i przyjęty w dniu 21 listopada 2013 r.). W ocenie Komisji przeprowadzonej w oparciu o prognozę jesienną opublikowaną w dniu 5 listopada nie wzięto pod uwagę środków zaplanowanych na 2014 r. Środki te zostały ostatecznie uwzględnione w kolejnej prognozie sporządzonej zimą.

## 100 (ii)

Sprawozdanie na temat podjętych działań przekazane przez Francję w październiku 2013 r. zostało faktycznie połączone z regularnie publikowanym dokumentem zatytułowanym „Rapport économique social et financier” (RESF), który zawiera wyniki oceny stanu finansów publicznych przeprowadzanej w kontekście przygotowywania projektu budżetu. W swojej analizie projektu planu budżetowego Komisja stwierdziła, że wspomniany dokument nie był sprzeczny z formalnymi wymogami sprawozdawczymi, ale przewidziane w nim środki należy uznać na obecnym etapie za niewystarczające, by obniżyć poziom deficytu do 3 %. Ponieważ omawiany przypadek dotyczył wieloletniej korekty, zgodnie z kodeksem postępowania w ocenie skoncentrowano się na 2013 i 2014 r. Ryzyko związane z brakiem informacji w przypadku kolejnych lat zostało jednak należycie odnotowane w dokumentach roboczych służb Komisji towarzyszących analizie Komisji, które są dostępne pod adresem: [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/economic\\_governance/sgp/pdf/dbp/fr\\_2013-11-15\\_swd\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/dbp/fr_2013-11-15_swd_en.pdf)

Komisja ponownie oceniła sytuację na Malcie w kolejnej prognozie sporządzonej zimą, która została opublikowana w lutym 2014 r. Zgodnie z nową prognozą dotyczącą poziomu deficytu, w której uwzględniono środki ogłoszone w budżecie na 2014 r., wymogi związane z procedurą nadmiernego deficytu na 2014 r. zostały spełnione w ujęciu nominalnym.

**101**

Komisja nie zgadza się z tym twierdzeniem, ponieważ ocena podjętych działań ma jednocześnie charakter retrospektywny i prospektywny w przypadku, gdy wiąże się z koniecznością przeprowadzenia analizy zgodności z celami w zakresie procedury nadmiernego deficytu w minionych latach (w oparciu o wyniki), obecnie oraz w nadchodzących latach (w oparciu o prognozy), w szczególności w ramach oceny adekwatności i wiarygodności środków, które państwa członkowskie planują podjąć, aby zapewnić osiągnięcie przyszłych celów procedury nadmiernego deficytu. Takie podejście stosuje się zasadniczo w odniesieniu do wszystkich powiązanych dokumentów Komisji, takich jak komunikat w sprawie podjętych działań, dokument roboczy służb Komisji towarzyszący ocenie programu stabilności i konwergencji lub opinia Komisji w sprawie projektu planu budżetowego, uwzględniając noty z cyklu „Wpływ prognoz Komisji na działania w obszarze nadzoru budżetowego”, w których regularnie przedstawia się przegląd zgodności wszystkich państw członkowskich z wymogami paktu stabilności i wzrostu po zakończeniu poszczególnych rund publikowania prognoz i które są następnie przedmiotem dyskusji z udziałem odpowiedniego organu Rady.

Ponieważ jednak kroki proceduralne podejmowane w ramach procedury nadmiernego deficytu w przypadku podjęcia nieskutecznych działań w odpowiedzi na zalecenie Rady muszą opierać się na solidnych dowodach, z reguły podejmuje się je w oparciu o zaobserwowane dane. W opinii Komisji początkowa ocena zgodności przeprowadzana po otrzymaniu sprawozdania na temat podjętych działań, o której mowa w *Vademecum*, ma charakter wstępny odzwierciedlający zapowiedzi rządu, na co zwrócono również uwagę w kodeksie postępowania.

Komisja pragnie również przypomnieć, że od czasu wejścia sześciorocznej w życie zgodność z funkcją naprawczą i zapobiegawczą paktu stabilności i wzrostu jest stale monitorowana. Prognozy Komisji, które są wydawane trzy razy do roku – zimą, wiosną i jesienią – pełnią funkcję kluczowych etapów, na których przeprowadza się wspomniane regularne oceny sytuacji budżetowej, w tym ocenę skuteczności działań podejmowanych przez państwa członkowskie, w odniesieniu do których zawieszono procedurę nadmiernego deficytu. Jeżeli ocena Komisji zakończy się stwierdzeniem, że dane państwo członkowskie nie spełniło zaleceń dotyczących procedury nadmiernego deficytu, będzie to skutkowało przyspieszeniem procedury nadmiernego deficytu. Dlatego też konsekwencje wyznaczenia zbyt mało ambitnych celów w pierwszym roku obowiązywania procedury nadmiernego deficytu nie są istotne w kontekście oceny skuteczności podjętych działań.

**102**

W zaleceniu Komisji do Rady z dnia 2 czerwca 2014 r. w sprawie krajowego programu reform i programu stabilności zarekomendowano, aby „wzmocnić strategię budżetową na 2014 r. i na późniejsze lata, również poprzez doprecyzowanie środków leżących u podstaw podejmowanych działań, w celu zapewnienia trwałej korekty nadmiernego deficytu do 2015 r. poprzez podejmowanie wysiłków na rzecz korekty strukturalnej, o której mowa w zaleceniu Rady w ramach procedury nadmiernego deficytu”. Ponadto Komisja przyjęła opinię na temat projektu planu budżetowego, a w dniu 28 listopada 2014 r. opublikowała dokument roboczy służb Komisji. Ogólnie rzecz biorąc, ze stanowiska Komisji wydanego w oparciu o prognozę wynikało, że Francja jest zagrożona niewywiązaniem się ze zobowiązań przewidzianych w pakcie stabilności i wzrostu, ponieważ na podstawie prognoz przewidywano, że wysokość deficytu nominalnego i skala dostosowań salda strukturalnego okażą się niewystarczające, by zapewnić zgodność z zaleceniem z 2013 r. Komisja zwróciła się do właściwych organów o podjęcie koniecznych środków w ramach krajowej procedury budżetowej w celu zapewnienia zgodności budżetu na 2015 r. z paktem stabilności i wzrostu.

**106**

Jeżeli chodzi o zalecenia, które formułowano jako średnie wartości roczne, Komisja zwróciła uwagę na fakt, że przedstawienie zaleceń w takiej formie często skutkowało brakiem skutecznych działań w początkowych latach obowiązywania procedury nadmiernego deficytu, co nie przekładało się na przyspieszenie tej procedury. Dlatego też Komisja zdecydowała się zmienić swoją praktykę w obszarze sporządzania zaleceń dotyczących procedury nadmiernego deficytu, co tłumaczy, dlaczego począwszy od 2011 r., we wszystkich nowych zaleceniach wydawanych zgodnie z art. 126 ust. 7 roczne cele nominalne i strukturalne zostają ujęte w perspektywie wieloletniej.

### Wspólna odpowiedź Komisji do pkt 108 i 109

Komisja pragnie wyjaśnić funkcję reform strukturalnych w ramach procedury nadmiernego deficytu.

Komisja zwróciła uwagę na fakt, że wdrażanie reform strukturalnych pobudzających wzrost gospodarczy, które mogą ostatecznie przyczynić się do zapewnienia długoterminowej stabilności finansów publicznych, stanowi istotny czynnik, który należy wziąć pod uwagę przy podejmowaniu decyzji w sprawie wszczęcia lub przedłużenia procedury nadmiernego deficytu. W tym kontekście należy odnotować, że zgodnie z art. 2 rozporządzenia (WE) nr 1467/97 Komisja jest zobowiązana do uwzględniania wszystkich tego rodzaju istotnych czynników przy sporządzaniu swoich zaleceń. Pod względem egzekwowania prawodawstwo, które reguluje procedurę nadmiernego deficytu, ukierunkowane jest jednak na wyniki budżetowe i jako takie nie zawiera szczegółowego przepisu dotyczącego egzekwowania wdrożenia reform strukturalnych. W istocie należy przypomnieć, że ocena skuteczności działań podjętych w ramach procedury nadmiernego deficytu dotyczy wykonania wymaganej korekty budżetowej i nie zależy od oceny reform strukturalnych. Proces wdrażania reform strukturalnych, w tym tych podjętych w ramach programu partnerstwa gospodarczego, jest monitorowany w kontekście europejskiego semestru, m.in. w ramach procedury dotyczącej zakłóceń równowagi makroekonomicznej.

### 110

Choć Rada przyznała, że realizacja wszystkich reform jest w toku, to w opinii na temat programu partnerstwa gospodarczego z grudnia 2013 r. wskazała na potrzebę pełnego uwzględnienia niektórych zaleceń dla poszczególnych krajów, w szczególności dotyczących preferencyjnego traktowania zadłużenia w sektorze opodatkowania osób prawnych w zaleceniu 1 dla poszczególnych krajów i długoterminowej stabilności finansów publicznych w zaleceniu 2 dla poszczególnych krajów.

W rzeczywistości w dokumencie roboczym służb Komisji ocenia się postępy organów we wdrażaniu zaleceń dla poszczególnych krajów przyjętych przez Radę w poprzednim roku. W rozporządzeniu nie przewiduje się żadnych określonych działań następczych w związku z opinią Rady na temat programu partnerstwa gospodarczego, ani po stronie Komisji, ani po stronie państwa członkowskiego. Tak jak wymagano od wszystkich państw członkowskich, informacje dodatkowe na temat działań planowanych i realizowanych po opublikowaniu zaleceń dla poszczególnych krajów z poprzedniego roku zostały przedstawione w załączniku do krajowego programu reform z 2014 r. Jakość i wiarygodność przedstawionych informacji została w pełni odzwierciedlona w ocenie z wykonania i wniosku Komisji w sprawie nowych zaleceń dla poszczególnych krajów.

### Ramka 11 – Tiret pierwsze – przegląd wydatków

We wszystkich dokumentach na temat finansów publicznych we Włoszech niedawno opublikowanych przez Komisję, np. w sprawozdaniu z lutego 2015 r. przygotowanym w oparciu o art. 126 ust. 3, w opiniach na temat projektu planu budżetowego na 2015 i 2016 r., wspomina się o konieczności włączenia przeglądu wydatków jako nieodłącznej części procesu budżetowego na wszystkich szczeblach rządowych.

### Ramka 11 – Tiret drugie – zwalczanie korupcji

Komisja nie zgadza się z uwagą Trybunału w ramce 11, ponieważ we wszystkich ocenach przeprowadzonych przez Komisję od czasu utworzenia włoskiego organu antykorupcyjnego na mocy przepisów antykorupcyjnych z listopada 2012 r. podkreślano wyzwania, zarówno proceduralne, jak i merytoryczne, utrudniające nowej instytucji osiągnięcie skuteczności operacyjnej.

W dokumencie roboczym służb Komisji „SWD(2013) 362 final” z maja 2013 r. wskazano już, że w odniesieniu do niedawno zatwierdzonych przepisów antykorupcyjnych „prawo nie tylko nadal wymaga aktów wykonawczych, ale również nie rozwiązuje pewnych kluczowych kwestii”. Po zatwierdzeniu różnych dekrétów wykonawczych przyjętych na mocy przepisów antykorupcyjnych w dokumencie roboczym służb Komisji „SWD(2014) 413 final” z czerwca 2014 r. podkreślono co następuje: „krajowy organ antykorupcyjny ds. oceny i przejrzystości administracji publicznej (ANAC) odpowiedzialny za koordynowanie ogólnokrajowych strategii politycznych z zakresu zapobiegania korupcji, którego liczba członków wzrosła z trzech do pięciu w 2013 r., posiada jedynie ograniczony personel i brakuje mu uprawnień do nakładania sankcji”. Ponadto Komisja systematycznie koncentrowała się na potrzebie zmiany włoskich przepisów o przedawnieniu od 2012 r., kiedy opublikowano pierwsze zalecenie dla Włoch w tej sprawie, w celu zwiększenia skuteczności zwalczania korupcji.

**Ramka 11 – Tired trzecie – walka z uchylaniem się od opodatkowania**

Komisja nie zgadza się z żadną sugestią, że nie poświęca wystarczającej uwagi uchylaniu się od opodatkowania we Włoszech ani analizie wszystkich istotnych danych uwzględnionych w szerszej ocenie Komisji. Na przykład w sprawozdaniu krajowym dotyczącym Włoch z 2015 r. szczegółowo omówiono skalę wyzwania związanego z uchylaniem się od opodatkowania we Włoszech. Mianowicie podkreślono, że „przestrzeganie przepisów podatkowych w dalszym ciągu utrzymuje się na niskim poziomie i jest czasochłonne, co może naruszać równe szanse i sprawiedliwość społeczną” (s. 70 i nast.). Ponadto „ocena techniczna programu stabilności z 2015 r.” zawiera przeprowadzoną przez Komisję krytyczną ocenę skuteczności – również pod względem oczekiwanych przychodów – działań realizowanych przez rząd włoski w celu położenia większego nacisku na walkę z unikaniem opodatkowania/uchylaniem się od opodatkowania (zob. s. 10): „działania na rzecz zwiększenia zgodności z przepisami dzięki komunikatom wysyłanym przez administrację podatkową do podatników na podstawie kontroli krzyżowej baz danych (w tym tzw. *spesometro*) oraz dzięki późniejszemu umożliwieniu podatnikom samodzielnego wprowadzania zmian do swoich deklaracji podatkowych na długo przez fazą postępowania (tzw. *adempimento volontario*). Chociaż to ostatnie działanie może być obiecujące – o ile zostanie zrealizowane prawidłowo i zgodnie z oczekiwaniami – w prognozie Komisji nie uwzględnia się powiązanych prognozowanych przychodów wynikających z realizacji tego działania, uznając, że proces realizacji jest jeszcze w fazie początkowej.

**Odpowiedź dotycząca tytułu znajdującego się nad pkt 113**

W związku ze skutecznością procedury nadmiernego deficytu Komisja zauważa, że z 23 państw członkowskich objętych procedurą nadmiernego deficytu w listopadzie 2011 r. w odniesieniu do 15 z nich procedura ta została zakończona przed końcem 2015 r., a wszystkie skontrolowane państwa członkowskie poprawiły swoje saldo budżetowe i saldo strukturalne. Zgodnie z prognozą Komisji sporządzoną zimą 2016 r. Hiszpania, Francja i Finlandia były, poza Grecją, jedynymi państwami członkowskimi z deficytem nominalnym, który w 2015 r. w dalszym ciągu przekraczał wartość progową 3 %.

**118**

We Francji dług brutto sektora instytucji rządowych i samorządowych wzrósł zgodnie z wciąż stosunkowo wysokim deficytem budżetowym w kontekście niskiego wzrostu nominalnego.

We Włoszech wskaźnik zadłużenia wzrastał średnio o 4,7 punktu procentowego PKB rocznie w czasie kryzysu w latach 2008–2014, doprowadzając do wzrostu relacji długu do PKB do 132 % w 2014 r. z około 100 % w okresie sprzed kryzysu (2007 r.). Czynnikiem wywołującym ten znaczny wzrost był zwiększający zadłużenie wpływ dużej różnicy między raczej wysoką domyślną stopą oprocentowania długu (średnio 4,2 %) a prawie zerowym średnim rocznym wzrostem nominalnym PKB (-1,3 % wzrostu realnego i +1,4 % deflatora), tj. tzw. efekt kuli śnieżnej. Natomiast saldo pierwotne w dalszym ciągu odnotowuje nadwyżkę (średnio 1,2 % PKB), przyczyniając się do zmniejszenia zadłużenia. To ostatnie zostało jednak zrównoważone wysoką wartością rezydualną zmiany długu, która dotyczyła głównie wsparcia finansowego dla państw należących do strefy euro i akumulacji płynności w tych latach.

W Niemczech, na Malcie i w Republice Czeskiej (gdzie relacja ta w dalszym ciągu nie przekracza wartości progowej) wzrost w okresie 2008–2015 był umiarkowany (1,3 % na Malcie, 6,6 % w Niemczech i 12,3 % w Republice Czeskiej), a relacja wykazuje obecnie tendencję spadkową. W związku z bezprecedensowym kryzysem bankowym na Cyprze relacja długu do PKB w tym kraju wzrosła o 63,3 % w latach 2008–2015, przy czym największy skok miał miejsce w latach 2008–2013 (z 45,1 % do 102,5 %). Odkąd w 2013 r. Cypr został objęty programem pomocy finansowej dynamika długu zaczęła się zmieniać, a relacja długu do PKB była stabilna w 2014 r. (108,2 %) i 2015 r. (108,4 %). Z kolei we Francji i we Włoszech odnotowano utrzymujący się wzrost relacji długu do PKB na poziomie około 30 % w latach 2008–2015.

**Ramka 12**

W odniesieniu do ramki 12 Komisja pragnie zwrócić uwagę, że statystycznie potwierdzone dane dotyczące wyniku za 2015 r. będą dostępne dopiero w kwietniu 2016 r.

### 120

Komisja uważa, że chociaż wysokie poziomy zadłużenia we Włoszech obniżały skuteczność włoskiej procedury nadmiernego deficytu, w zaleceniu dotyczącym procedury nadmiernego deficytu w przypadku Włoch z 2009 r. określono termin wprowadzenia korekty w odniesieniu do 2012 r., który został dotrzymany, a procedura nadmiernego deficytu została zniesiona w 2013 r. Pozwoliło to obniżyć premię z tytułu ryzyka w odniesieniu do wysokiego długu publicznego i tym samym ułatwić jego redukcję.

### 123

Komisja przywiązuje ogromną wagę do stosowania sankcji, gdy jest to właściwe i zostało przewidziane zgodnie z przepisami.

### 124

Procedura nadmiernego deficytu tradycyjnie dotyczy polityki budżetowej i nie została opracowana w celu egzekwowania reform strukturalnych. W istocie, sankcje mogą zostać nałożone wyłącznie w przypadku niespełnienia celów budżetowych wyznaczonych w procedurze nadmiernego deficytu.

Środki z zakresu polityki, które mogą wywołać skutki budżetowe i znacząco wpłynąć na określone obszary strukturalne, są monitorowane w kontekście europejskiego semestru. W odniesieniu do państw objętych szczególnym monitorowaniem ze względu na istnienie nadmiernego zakłócenia równowagi wdrożenie reform monitoruje się jednak w ramach tego konkretnego procesu zgodnie z ogólną procedurą dotyczącą zakłóceń równowagi makroekonomicznej. Różne możliwości egzekwowania prawa istniejące w odniesieniu do paktu stabilności i wzrostu oraz procedury dotyczącej zakłóceń równowagi makroekonomicznej:

**polityka budżetowa:** środki egzekucyjne stosowane w ramach funkcji zapobiegawczej i naprawczej paktu stabilności i wzrostu

**zakłócenie równowagi makroekonomicznej:** środki egzekucyjne stosowane w ramach funkcji naprawczej (tj. procedura dotycząca nadmiernego zakłócenia równowagi).

Komisja przyznaje, że stopień realizacji jest nieadekwatny i powinien zostać poprawiony. W tym celu podjęto szereg następujących działań:

Komisja wspiera regularny dialog z państwami członkowskimi (tj. za pośrednictwem spotkań dwustronnych), partnerami społecznymi i zainteresowanymi stronami na wszystkich poziomach w celu zapewnienia ścisłego monitorowania i działań następczych oraz przeprowadzenia przeglądu efektywności i wsparcia wymiany doświadczeń. W ramach zeszłorocznego cyklu europejskiego semestru Komisja zintensyfikowała kontakty z państwami członkowskimi w kwestii zaleceń. Ponadto Komisja wzmocniła swoją obecność w państwach członkowskich i zintensyfikowała kontakty polityczne m.in. z parlamentami narodowymi i partnerami społecznymi.

Dzięki nowej usprawnionej procedurze stosowanej w ramach zeszłorocznego cyklu europejskiego semestru państwa członkowskie zyskały więcej czasu na zbadanie i omówienie wytycznych UE. Analizy dotyczące poszczególnych państw członkowskich (tj. sprawozdania krajowe dotyczące poszczególnych państw) są dostępne na dwa i pół miesiąca przed wydaniem zaleceń dla poszczególnych krajów wraz ze szczegółowymi sprawozdaniami dołączonymi do sprawozdania przedkładanego w ramach mechanizmu ostrzegania. Pozwala to na zwiększenie przejrzystości i ilości informacji zwrotnych od państw członkowskich przed przyjęciem zaleceń dla poszczególnych krajów; oczekuje się, że doprowadzi to do zwiększenia poczucia odpowiedzialności i ostatecznie do skutecznego wdrożenia zaleceń.

Komisja upewnia się również, że fundusze UE wykorzystuje się do realizacji priorytetów unijnych i krajowych. Europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne to główne narzędzia inwestycyjne na poziomie UE wykorzystywane do realizacji celów strategii „Europa 2020” i zaleceń dla poszczególnych krajów. Do realizacji tych celów przyczyni się również nowy plan inwestycyjny dla Europy i utworzenie Europejskiego Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych. Fundusze UE będą głównie wypłacane na potrzeby inwestycji stymulujących wzrost gospodarczy, takich jak określono w zaleceniach dla poszczególnych krajów, co z kolei umożliwi UE osiągnięcie celów strategii „Europa 2020”. Ponadto Komisja zawierала umowy partnerstwa z państwami członkowskimi dotyczące tych funduszy tylko wtedy, gdy zostały spełnione warunki. W razie potrzeby

Komisja może zwrócić się do państw członkowskich o zmodyfikowanie swoich planów w celu wsparcia kluczowych reform strukturalnych oraz może zawiesić finansowanie, jeżeli zalecenia są wielokrotnie i poważnie naruszane.

Ponadto, aby zwiększyć skuteczne wykonanie reform (zalecenia dla poszczególnych krajów) i jak najlepiej wykorzystać fundusze strukturalne, Komisja może również zapewnić pomoc techniczną wszystkim państwom członkowskim na ich wniosek.

## 127

Komisja podkreśla plany poprawy ram zarządzania gospodarczego określonych w sprawozdaniu pięciu przewodniczących.

## Wnioski i zalecenia

### 128

Komisja zwraca uwagę na bardzo znaczące postępy w usprawnianiu procedury nadmiernego deficytu jako narzędzia służącego zarządzaniu gospodarczemu.

Od wiosny 2014 r. Komisja udostępniała państwom członkowskim wszystkie istotne dane, wskaźniki i narzędzia do obliczenia odpowiednich wskaźników stosowanych w ramach procesu nadzoru budżetowego. Na tej podstawie państwa członkowskie są w stanie w pełni odtworzyć obliczenia Komisji. Aby dodatkowo zwiększyć przejrzystość procedury nadmiernego deficytu, począwszy od prognozy sporządzonej wiosną 2015 r., Komisja dzieli się z państwami członkowskimi także korzyściami związanymi z kluczowymi indywidualnymi dyskrecyjnymi środkami podatkowymi w odniesieniu do państw członkowskich objętych procedurą nadmiernego deficytu, w odniesieniu do których ma zastosowanie podejście oddolne.

### 131

Kontrolę danych statystycznych dokumentuje się w szeregu dokumentów wewnętrznych i zewnętrznych, opisujących procesy sprawdzania powiadomień i kwestionariuszy wystosowanych w ramach procedury nadmiernego deficytu, oraz wytycznych dotyczących wizyt kontrolnych.

Podstawę do wyodrębnienia sektora instytucji rządowych i samorządowych opisano szczegółowo w ESA 2010 i Podręczniku deficytu i długu, obejmującym schemat podejmowania decyzji. Ponadto aby sprawdzić wyodrębnienie sektora instytucji rządowych i samorządowych, Eurostat dysponuje również rejestrem podmiotów rządowych i samorządowych, częścią wykazu sporządzonego na potrzeby procedury nadmiernego deficytu, kwestionariuszem dotyczącym podmiotów państwowych sklasyfikowanych jako podmioty spoza sektora instytucji rządowych i samorządowych, który dostępny jest od 2011 r., oraz dokumentami na temat przeklasyfikowania, których wymagano przed wizytami prowadzonymi w ramach procedury nadmiernego deficytu. Kwestia wyodrębnienia sektora instytucji rządowych i samorządowych jest jednym z kluczowych zagadnień rozpatrywanych podczas każdej wizyty prowadzonej w ramach procedury nadmiernego deficytu.

### Zalecenie 1 – Akapit pierwszy

Komisja przyjmuje to zalecenie.

### Zalecenie 1 – Akapit drugi

Komisja przyjmuje to zalecenie.

Komisja posiada odpowiednie procedury wewnętrzne dotyczące prowadzenia oceny jakości. Są one opisane w dokumentach wewnętrznych i dostosowane do realizacji określonych celów.

Komisja będzie jednak kontrolować te procedury we wspomnianych obszarach i w razie potrzeby dołoży wszelkich starań, aby je usprawnić.

### 132

W trakcie swoich wizyt Komisja ocenia systemy kontroli w państwach członkowskich, kwestionariusze procedury nadmiernego deficytu, wzajemne oceny, kwestionariusze i inne instrumenty. Na przykład promowała podpisanie porozumień przez główne instytucje odpowiedzialne za dane dotyczące procedury nadmiernego deficytu, nawet jeżeli nie jest to obowiązkiem prawnym. System Eurostatu, składający się z różnych elementów, jest odpowiednio dostosowany do realizacji celu.

Komisja może w stosownych przypadkach poprawić dokumentację dotyczącą elementów wskazanych przez Trybunał (systemy nadzoru i kontroli w państwach członkowskich).

Zob. również odpowiedź Komisji do pkt 59.

### Zalecenie 2

Komisja przyjmuje to zalecenie.

Rozwiązania instytucjonalne oraz systemy nadzoru i kontroli stanowią część zarówno programu wizyty konsultacyjnej dotyczącej wyjściowych źródeł danych, jak i standardowej wizyty konsultacyjnej. Komisja przeanalizuje możliwe sposoby lepszego dokumentowania tej kwestii w przyszłości.

### 133

Komisja uważa, że czas trwania wizyt jest wystarczający, aby odpowiednio skontrolować kwestie związane z jakością danych. W razie potrzeby Eurostat może przedłużyć wizytę lub organizować częstsze wizyty. Ponadto Eurostatowi zawsze udawało się dostosować punkty programu w trakcie wizyt kontrolnych, a jeśli nie, monitorował punkty po wizycie. Jest to coraz bardziej skuteczne dzięki dostępnej technologii informatycznej.

Zob. również odpowiedzi Komisji do pkt 52 i 54.

Liczba, długość i zakres tych wizyt zależy od dostępności zasobów ludzkich i finansowych.

### 134

Podczas wizyt (i nie tylko podczas wizyt) przeprowadza się weryfikację bezpośrednią niektórych kwestii: np. gdy urzędnicy Eurostatu dokonują w biurze przeglądu umów dotyczących partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP).

Kwestie wysokiego ryzyka uwzględniono w programie wizyt konsultacyjnych dotyczących wyjściowych źródeł danych i w programie standardowych wizyt konsultacyjnych. Oprócz ogólnych kwestii wysokiego ryzyka, które zawsze są częścią programów wizyt konsultacyjnych, uwzględnia się określone kwestie oparte na ryzyku.

Zob. również odpowiedzi Komisji do pkt 53.

### 135

Komisja zapewni, aby sprawozdania końcowe z wizyt konsultacyjnych publikowano w rozsądnym terminie. Dzielenie się dobrymi praktykami nie zależy jednak od daty publikacji sprawozdania z wizyty kontrolnej, ponieważ państwa członkowskie i Komisja mają do dyspozycji różne fora o ugruntowanej pozycji, które się tym zajmują (np. grupa robocza ds. procedury nadmiernego deficytu, grupa zadaniowa ds. metodologii itd.)

Zob. również odpowiedź Komisji do pkt 56.

### Zalecenie 3 – Akapit pierwszy

Komisja przyjmuje to zalecenie.

Komisja uważa, że czas trwania jej wizyt konsultacyjnych jest odpowiedni.

Częstsze wizyty miałyby wpływ na zasoby ludzkie i finansowe. Komisja zbilansuje koszty i zalety tego zalecenia.

### Zalecenie 3 – Akapit drugi

Komisja przyjmuje to zalecenie.

### Zalecenie 3 – Akapit trzeci

Komisja przyjmuje to zalecenie.

Komisja zapewni, aby sprawozdania końcowe z wizyt konsultacyjnych publikowano w rozsądnym terminie.

## 136

Jeżeli punkt wspomagający działanie dotyczy istotnej kwestii, Komisja zawsze go realizuje. Niekiedy konieczne jest przedłużenie terminów ze względów pragmatycznych lub organizacyjnych.

Oceny jakości przeprowadzane przez Eurostat obejmują wszystkie ważne i istotne kwestie uwzględnione w punktach wspomagających działania.

Zob. odpowiedź Komisji do pkt 56.

## Zalecenie 4

Komisja przyjmuje to zalecenie.

Komisja zbada, czy i w jakich obszarach powinna w większym stopniu korzystać ze swoich uprawnień.

## 137

Eurostat publikuje porady jedynie w porozumieniu z państwami członkowskimi. Aby osiągnąć większą przejrzystość, Eurostat zaczął uwzględniać informacje przeznaczone dla Komitetu Ekonomiczno-Finansowego na temat niepublikowanych porad.

Zob. odpowiedzi Komisji do pkt 57 i 58.

## Zalecenie 5

Komisja przyjmuje to zalecenie.

### 138

Eurostat posiada procedurę do określania kroków, harmonogramu i roli każdego podmiotu w trakcie analizy zgłoszonych danych dotyczących procedury nadmiernego deficytu. Obejmuje to regularne posiedzenia z członkami kadry kierowniczej wyższego szczebla i dyrektorem generalnym. Kilka dni przed opublikowaniem komunikatu prasowego dyrektor generalny, pełniący funkcję głównego statystyka Unii Europejskiej, ocenia sytuację każdego państwa członkowskiego i podejmuje decyzję w sprawie zastrzeżeń i korekt.

Zastrzeżenia lub korekty dotyczące danych opierają się na profesjonalnej ocenie przeprowadzonej na podstawie informacji jakościowych i ilościowych dostępnych przed procesem wyjaśniania i w trakcie tego procesu. Proces ten przeprowadza się wyłącznie na podstawie badań statystycznych, korzystając z przyznanych Eurostatowi w tym celu uprawnień statystycznych, zapisanych w prawodawstwie.

Zob. odpowiedź Komisji do pkt 65.

### 139

Eurostat posiada procedurę do określania kroków, harmonogramu i roli każdego podmiotu w trakcie analizy zgłoszonych danych dotyczących procedury nadmiernego deficytu. Obejmuje to regularne posiedzenia z członkami kadry kierowniczej wyższego szczebla i dyrektorem generalnym. Kilka dni przed opublikowaniem komunikatu prasowego dyrektor generalny, pełniący funkcję głównego statystyka Unii Europejskiej, ocenia sytuację każdego państwa członkowskiego i podejmuje decyzję w sprawie zastrzeżeń i korekt.

Zastrzeżenia lub korekty dotyczące danych opierają się na profesjonalnej ocenie przeprowadzonej na podstawie informacji jakościowych i ilościowych dostępnych przed procesem wyjaśniania i w trakcie tego procesu. Proces ten przeprowadza się wyłącznie na podstawie badań statystycznych, korzystając z uprawnień statystycznych przyznanych w tym celu Eurostatowi.

Zob. odpowiedź Komisji do pkt 65.

## Zalecenie 6

Komisja przyjmuje to zalecenie.

Komisja zapewnia, aby wszystkie problemy metodyczne, które mają potencjalny/rzeczywisty wpływ na wiarygodność netto / zadłużenie netto, były rozwiązywane w spójny sposób. Komisja będzie jednak uzupełniać pisemną dokumentację wewnętrzną w celu formułowania zastrzeżeń lub, w razie potrzeby, zmiany danych.

### 140

Komisja nie zgadza się z uwagą, że analiza leżąca u podstaw tych zaleceń w kontekście procedury nadmiernego deficytu jest niewystarczająco przejrzysta. W ciągu ostatnich kilku lat znacząco wzrosła przejrzystość ocen Komisji i późniejszych zaleceń.

Ramy budżetowe UE wielokrotnie zmieniano w ostatnich latach w celu przyjęcia przepisów uzupełniających, wzmocnienia mechanizmów monitorowania zgodności i zwiększenia poczucia narodowej odpowiedzialności. Zmiany legislacyjne musiały zostać zrealizowane pod względem technicznym, a metody trzeba było dostosować.

Działania te obejmowały określenie przez Komisję metod, które wykorzystuje podczas oceniania zgodności z paktem stabilności i wzrostu – takie jak metoda skutecznego prowadzenia działań w odniesieniu do oceny zgodności w kontekście procedury nadmiernego deficytu oraz zasady klasyfikacji działań jednorazowych opublikowane w sprawozdaniu w sprawie finansów publicznych w UGW w 2015 r. – oraz zostały w znacznym stopniu ułatwione dzięki serii not wyjaśniających kierowanych do odpowiednich instancji Rady, których treść streszczono w Vademecum dostępnym na stronie internetowej Komisji. Vademecum będzie teraz corocznie aktualizowane zgodnie z zobowiązaniem określonym w komunikacie Komisji z dnia 21 października 2015 r. dotyczącym dokończenia budowy UGW.

Aby dodatkowo zwiększyć przejrzystość, począwszy od wiosny 2014 r., Komisja zgodziła się dostarczać państwom członkowskim wszystkie informacje niezbędne do odtworzenia obliczeń bazowych odnoszących się do oceny zgodności w kontekście funkcji zapobiegawczej i funkcji naprawczej paktu stabilności i wzrostu, w tym szczegółowe arkusze kalkulacyjne Excel z poszczególnymi etapami obliczeń. Jeżeli chodzi o działania dyskrecjonalne, Komisja w całości udostępniła serie zagregowanych danych na temat wpływu działań dyskrecjonalnych i poziomu działań jednorazowych od wiosny 2014 r. oraz, zgodnie z konkluzjami Rady Ecofin z czerwca 2014 r., poczyniła dalsze postępy, dzieląc się z państwami członkowskimi korzyściami związanymi z kluczowymi indywidualnymi środkami podatkowymi włączonymi do podejścia oddolnego wobec państw objętych procedurą nadmiernego deficytu od wiosny 2015 r.

Ponadto Komisja udostępniła szczegółowe informacje na temat głównych środków w dokumentach roboczych służb Komisji, które towarzyszą nowym zaleceniom dotyczącym procedury nadmiernego deficytu, w tym prognoz kluczowych zmiennych na potrzeby obliczenia wysiłku fiskalnego w ramach scenariusza odniesienia (np. punkt odniesienia, z którym porównywane będą przyszłe prognozy w celu obliczenia zarówno podejścia odgórnego, jak i oddolnego).

Komisja przyznaje, że złożoność ram nadzoru uległa zwiększeniu. Istnieje oczywista potrzeba znalezienia kompromisu między zdefiniowaniem stosowanych zasad i podejść w sposób w jak największym stopniu ukierunkowany na kwestie związane z ujmowaniem sytuacji makroekonomicznej i zmian makroekonomicznych, leżących u podstaw określonych warunków gospodarczych, a stopniem złożoności całych ram. Przejrzyste działania na rzecz ujednoczenia i opublikowania stosowanych metod przyczyniły się do ograniczenia swobody uznania i rozbieżności w sposobie interpretowania obowiązujących przepisów w ramach systemu.

Jak wspomniano już w komunikacie z dnia 21 października 2015 r., Komisja zamierza podejmować dalsze wysiłki na rzecz poprawy przejrzystości i ograniczania złożoności istniejących ram we współpracy z państwami członkowskimi, w miarę możliwości zgodnie z obowiązującymi ramami prawnymi. Komisja będzie dążyła do uproszczenia metod wykorzystywanych przy ocenianiu zgodności z postanowieniami paktu stabilności i wzrostu.

## 141

Istotną część wzrostu złożoności, na który zwrócił uwagę Trybunał, miała swoje źródło w próbie zapewnienia większej przejrzystości. Jednocześnie w obliczu większej złożoności ram nadzoru działanie w duchu przejrzystości wiązało się z koniecznością przedstawienia dodatkowych wyjaśnień.

Komisja uważa, że w ostatnim czasie doszło do istotnego zwiększenia przejrzystości i, choć przyznaje, że w dalszym ciągu można wprowadzić pewne usprawnienia w tym obszarze, nie zgadza się z twierdzeniem, że podejmowane do tej pory działania były niewystarczające. Komisja przywiązuje ogromną wagę do działań na rzecz zwiększania poziomu przejrzystości. W dziedzinie statystyki Komisja publikuje porady i wytyczne metodologiczne, pod warunkiem że nie narusza to poufności informacji statystycznych zapisanej w rozporządzeniu Rady nr 479/2009. Dzięki europejskiemu systemowi rachunków narodowych i regionalnych podejście Komisji wyraźnie opiera się na zasadach i Komisja nie odstępuje od ustanowionych procedur. Podstawowym zadaniem Komisji i jedynym sposobem na to, aby właściwie odzwierciedlić różnorodność państw członkowskich i omawianych kwestii, jest jednak stosowanie właściwego osądu zgodnie z zasadami zamiast czysto mechanicznego podejścia.

Ponadto zmiany legislacyjne wprowadzone w ostatnich latach w ramach budżetowych UE musiały zostać zrealizowane pod względem technicznym. W tym celu konieczne było dostosowanie metod i klasyfikacji wykorzystywanych do oceny zgodności z paktem stabilności i wzrostu. Proces ten przebiegał w ramach szeroko zakrojonych dyskusji prowadzonych w Komitecie Ekonomiczno-Finansowym i innych właściwych instancjach Rady. Dyskusje te ułatwiono dzięki

wykorzystaniu szeregu not wyjaśniających. Zwiększona złożoność ram nadzoru wymagała przedstawienia dodatkowych wyjaśnień w duchu przejrzystości.

W związku z tym wszystkie sposoby podejścia do wdrażania zmienionych ram zestawiono w Vademecum dotyczącym paktu stabilności i wzrostu, które opublikowano na stronie internetowej Komisji. Vademecum będzie teraz corocznie aktualizowane zgodnie z zobowiązaniem podjętym w komunikacie Komisji z dnia 21 października 2015 r. dotyczącym dokończenia budowy UGW.

Sformalizowanie wspomnianych metod zazwyczaj przyczynia się jednak do zmniejszenia poziomu swobody uznania i zakresu interpretacji w ramach systemu z uwagi na konieczność stosowania się do opublikowanej metodyki.

Aby dodatkowo zwiększyć przejrzystość, począwszy od wiosny 2014 r., Komisja zgodziła się dostarczać państwom członkowskim wszystkie informacje niezbędne do odtworzenia obliczeń bazowych odnoszących się do oceny zgodności w kontekście funkcji zapobiegawczej i funkcji naprawczej paktu stabilności i wzrostu, w tym szczegółowe arkusze kalkulacyjne Excel z poszczególnymi etapami obliczeń. Jeżeli chodzi o działania dyskrecjonalne, Komisja w całości udostępniła serie zagregowanych danych na temat wpływu działań dyskrecjonalnych i poziomu działań jednorazowych od wiosny 2014 r. oraz, zgodnie z konkluzjami Rady Ecofin z czerwca 2014 r., poczyniła dalsze postępy, dzieląc się z państwami członkowskimi korzyściami związanymi z kluczowymi indywidualnymi środkami podatkowymi włączonymi do podejścia oddolnego wobec państw objętych procedurą nadmiernego deficytu od wiosny 2015 r.

Ponadto Komisja udostępniła szczegółowe informacje na temat głównych środków w dokumentach roboczych służb Komisji, które towarzyszą nowym zaleceniom dotyczącym procedury nadmiernego deficytu, w tym prognozy kluczowych zmiennych do obliczenia wysiłku fiskalnego w ramach scenariusza odniesienia (np. punkt odniesienia, z którym porównywane będą przyszłe prognozy w celu obliczenia zarówno podejścia odgórnego, jak i oddolnego).

### Zalecenie 7 – Tiret pierwsze – proces oceny

Komisja częściowo przyjmuje to zalecenie, biorąc pod uwagę bardzo istotne postępy, jakie udało się jej osiągnąć w dążeniu do zapewnienia większej przejrzystości sporządzanych przez nią analiz.

Jeżeli chodzi o działania jednorazowe i tymczasowe, zgodnie z kodeksem postępowania za działania jednorazowe i tymczasowe uznaje się działania wywierające przejściowy wpływ na budżet, które nie prowadzą do długotrwałej zmiany międzyokresowej sytuacji budżetowej; w kodeksie podano szereg przykładów takich działań. Biorąc jednak pod uwagę bardzo wysoki stopień zróżnicowania sytuacji w poszczególnych państwach, wydaje się nadzwyczaj prawdopodobne, że pojawiają się działania, które nie będą mogły zostać precyzyjnie przypisane do żadnej z wcześniej napotkanych kategorii – w takich przypadkach wysoce zalecane byłoby, aby Komisja zachowała swobodę uznania w zakresie możliwości oparcia się na swoim osądzie ekonomicznym. W tym względzie Komisja opublikowała wyniki swoich prac w poprzednich sprawozdaniach o finansach publicznych, gdzie przedstawiła stosowane przez siebie podejście analityczne oraz uzasadnienie podejmowanych działań, a także rozpoczęła prace wewnętrzne nad aktualizacją tych materiałów. Zaktualizowane i bardziej szczegółowe wewnętrzne wytyczne w sprawie działań jednorazowych (a także szereg zasad przewodnich i typowych przypadków) zostały opublikowane przez osobę trzecią w sprawozdaniu o finansach publicznych z 2015 r.

Podobnie nie sformułowano z wyprzedzeniem wiążącej definicji pojęcia „nieprzewidzianych niekorzystnych zdarzeń gospodarczych” z uwagi na brak możliwości wyczerpującego określenia zbioru okoliczności, które mogą wystąpić w danym państwie i do których pojęcie to może mieć zastosowanie *ex ante*, w szczególności biorąc pod uwagę fakt, że tego rodzaju zdarzenia mają z natury rzeczy nieoczekiwany charakter. Komisja uważa jednak, że stosowanie uzgodnionej metodyki oceniania skuteczności podjętych działań gwarantuje kompleksowe podejście do tej kwestii.

Komisja przeprowadza analizę istotnych czynników zgodnie z wymogami rozporządzenia Rady (WE) nr 1467/97, biorąc pod uwagę czynniki wymienione bezpośrednio w prawodawstwie oraz czynniki uznane za istotne przez dane państwo członkowskie.

Zgodnie z przepisami rozporządzenia w przypadku przekroczenia kryterium deficytu oraz w przypadku gdy dług brutto sektora instytucji rządowych i samorządowych przekracza 60 % PKB, istotne czynniki zostaną wzięte pod uwagę przy wydawaniu decyzji w sprawie wszczęcia procedury nadmiernego deficytu wyłącznie w przypadku gdy poziom deficytu będzie zbliżony do wartości referencyjnej, a naruszenie zostanie uznane za tymczasowe.

W prawodawstwie rzeczywiście przedstawiono długą i niewyczerpującą listę potencjalnie istotnych czynników – wynika to z faktu, że Komisja jest zobowiązana do uwzględnienia również czynników uznanych za istotne przez dane państwo członkowskie. Lista ta pełni kluczową rolę w kontekście uwzględniania specyficznych dla poszczególnych państw okoliczności leżących u podstaw ich sytuacji budżetowej, które różnią się, jeżeli chodzi o ich charakter i powagę, i które nie zawsze są mierzalne.

Ponadto przeprowadzenie oceny skuteczności podjętych działań zgodnie z podejściem odgórnym również zapewnia możliwość skorygowania wyników w taki sposób, by uwzględnić wpływ nieprzewidzianych zdarzeń.

#### **Zalecenie 7 – Tiret drugie – dostępność danych**

Komisja przyjmuje to zalecenie.

#### **Zalecenie 7 – Tiret trzecie – ocena oddolna**

Komisja nie przyjmuje tego zalecenia, ponieważ nie posiada kompetencji prawnych upoważniających ją do korzystania z usług niezależnych krajowych rad budżetowych.

#### **Zalecenie 7 – Tiret czwarte – solidność analizy**

Komisja przyjmuje to zalecenie.

### **142**

Poczyniona przez Trybunał obserwacja, z której wynika, że procedura nadmiernego deficytu tradycyjnie koncentruje się w większym stopniu na deficycie budżetowym niż na długu, jest trafna. Przed wejściem w życie sześciopaku element długu paktu stabilności i wzrostu był niedostatecznie często wykorzystywany w ramach regularnych procedur nadzorczych. Z tego względu celem jednej z kluczowych reform przewidzianych w sześciopaku było zapewnienie możliwości stosowania reguły dotyczącej zadłużenia w praktyce, w szczególności poprzez powiązanie przypadku naruszenia kryterium długu ustanowionego na poziomie 60 % PKB z wszczęciem procedury nadmiernego deficytu oraz poprzez zdefiniowanie pojęcia długu zmniejszającego się w dostatecznie szybkim tempie, o którym mowa w rozporządzeniu.

Państwa, które były objęte procedurą nadmiernego deficytu w dniu przyjęcia przewidzianych w sześciopaku zmian dotyczących paktu stabilności i wzrostu – tj. w dniu 8 listopada 2011 r., podlegają przepisom przejściowym przez okres trzech lat od dnia, w którym dokonają korekty swojego nadmiernego deficytu. W trakcie tego trzyletniego okresu zgodność z kryterium długu ocenia się, badając, czy dane państwo członkowskie dokonuje wystarczających postępów w celu osiągnięcia zgodności z tym kryterium.

Przyjęcie takiego rozwiązania zapewnia możliwość praktycznego uwzględnienia faktu, że państwa członkowskie, które w chwili przyjęcia sześciopaku były już objęte procedurą nadmiernego deficytu, realizowały już określone ścieżki konsolidacji budżetowej, które nie zawsze były zgodne z wymogami wdrożonej niedawno w praktyce reguły dotyczącej zadłużenia. Mogłoby to skutkować wystąpieniem rozbieżności między trwającymi procedurami nadmiernego deficytu a wymogami reguły dotyczącej zadłużenia. Dlatego też okres przejściowy jest niezbędny do tego, by zapewnić państwom członkowskim dostateczny czas na dostosowanie swoich korekt strukturalnych do poziomu koniecznego do zapewnienia zgodności z nową wartością odniesienia. Należy podkreślić, że w trakcie trwania tego okresu państwa są w dalszym ciągu zobowiązane do podejmowania działań na rzecz zapewnienia zgodności z kryterium długu i mogą ponosić ewentualne konsekwencje proceduralne z tytułu niezapewnienia takiej zgodności; nie można zatem stwierdzić, że w okresie przejściowym państwa zostają całkowicie zwolnione z obowiązku zapewnienia zgodności z wymogiem dotyczącym długu. Ponadto, mimo że długość okresu przejściowego ustalono na trzy lata, w ostatnim roku obowiązywania tego okresu państwa członkowskie muszą wykazać zgodność z kryterium długu, a zatem w rzeczywistości procedura

przejściowa różni się od rozwiązania polegającego na wyznaczeniu zwyczajowej wartości odniesienia w zakresie redukcji długu wyłącznie w pierwszych dwóch latach tego okresu.

### 143

Komisja nie zgadza się z twierdzeniem, że komunikat w sprawie optymalnego wykorzystania elastyczności przewidzianej w obowiązujących przepisach paktu stabilności i wzrostu w jakikolwiek sposób przyczynił się do podważenia wiarygodności procesu lub stworzył zagrożenie dla zdolności obsługi zadłużenia. Treść komunikatu nie była sprzeczna z wcześniej obowiązującym scenariuszem, ponieważ nie przewidziano w niej możliwości rozszerzenia listy czynników, które należy wziąć pod uwagę przy wydawaniu decyzji o niewszczynaniu procedury nadmiernego deficytu. W art. 2 rozporządzenia nr 1467/97, który dotyczy wszczynania procedury nadmiernego deficytu, wyraźnie stwierdzono, że przy opracowywaniu sprawozdania na mocy art. 126 ust. 3 Traktatu Komisja bierze pod uwagę wszystkie istotne czynniki, o ile znacząco wpływają one na ocenę spełniania kryteriów deficytu i długu – dotyczy to rozwoju sytuacji w zakresie wzrostu potencjalnego w średnim okresie, wdrażania polityk w ramach zapobiegania zakłóceniom równowagi ekonomicznej i ich korygowania oraz wdrażania polityk w ramach wspólnej unijnej strategii na rzecz wzrostu gospodarczego.

Zastosowanie reguły dotyczącej zadłużenia (zarówno w jej pełnej, jak i w przejściowej postaci) nie wiąże się z automatycznym wydaniem decyzji, że dane państwo członkowskie zostanie objęte procedurą nadmiernego deficytu, jeżeli nie uda mu się osiągnąć wartości docelowej w ujęciu ilościowym. Taki brak automatyzmu został wprost przewidziany w przepisach rozporządzenia i jest uzasadniony ze względów ekonomicznych z uwagi na fakt, że zmiana wysokości długu (w większym stopniu niż zmiana wysokości deficytu) nie jest zależna wyłącznie od działań rządu. W szczególności relacja długu do PKB jest powiązana zarówno ze zmianami poziomu wzrostu realnego PKB, jak i ze zmianami poziomu inflacji. Ponadto przedmiotowa kwestia dotyczy również wartości rezydualnej zmiany długu, która jest powiązana m.in. z kursami wymiany walut obcych i przeklasyfikowaniem statystycznym.

### Zalecenie 8

Komisja przyjmuje to zalecenie.

Realistyczne i wiarygodne poziomy docelowe wyznaczone w ramach procedury nadmiernego deficytu powinny przemawiać za zachowaniem ostrożności przy rozważaniu możliwości wyznaczenia wartości docelowych dotyczących relacji długu do PKB jako jednego z elementów zaleceń dotyczących procedury nadmiernego deficytu.

Rządy nie sprawują takiego samego poziomu kontroli nad zmianami relacji długu do PKB jak nad zmianami poziomu deficytu. W szczególności transakcje finansowe niezwiązane z poziomem deficytu (tzw. wartości rezydualne zmiany długu) mogą wywierać istotny wpływ na wskaźniki zadłużenia w danym roku. Ponieważ zgodnie ze specyfiką dynamiki zadłużenia każdy kolejny rok bazuje na poprzednim, tego rodzaju jednorazowe przypadki mogą przyczynić się do wystąpienia efektu domina w kolejnych latach, co z kolei mogłoby skutkować wystąpieniem rozbieżności między poziomem deficytu a wartościami docelowymi opartymi na długu.

### 144

Pod względem egzekwowania prawodawstwo, które reguluje procedurę nadmiernego deficytu, ukierunkowane jest na wyniki budżetowe i jako takie nie zawiera szczegółowego przepisu dotyczącego egzekwowania wdrożenia reform strukturalnych. Ocena skuteczności działań podjętych w ramach procedury nadmiernego deficytu dotyczy w istocie wprowadzenia wymaganej korekty budżetowej i nie zależy od oceny reform strukturalnych. Proces wdrażania reform strukturalnych, w tym reform podjętych w ramach programu partnerstwa gospodarczego, jest monitorowany w kontekście europejskiego semestru. W rozporządzeniu nie przewidziano jednak możliwości podjęcia konkretnych kroków w przypadku, gdy rezultaty wdrożenia środków strukturalnych okażą się niewystarczające do zapewnienia zgodności z zaleceniami przedstawionymi w analizie programu partnerstwa gospodarczego. W przypadku państw objętych szczególnym monitorowaniem ze względu na istnienie nadmiernego zakłócenia równowagi wdrażanie reform monitoruje się w ramach procedury dotyczącej nadmiernego zakłócenia równowagi.

**145**

Potrzeba unikania powielania i nadmiernie złożonych procedur nadzoru tłumaczy dlaczego w dokumentach powiązanych z procedurą nadmiernego deficytu nie zapewniono monitorowania.

Tego rodzaju monitorowanie jest uzasadnione w trakcie trwania europejskiego semestru, który ustanowiono, aby zapewnić zintegrowane traktowanie środków polityki gospodarczej i budżetowej z należyтым uwzględnieniem istniejących między nimi relacji i wzajemnych powiązań.

Celem zmian wprowadzonych przez Komisję w europejskim semestrze na 2015 r. było zwiększenie odpowiedzialności na szczeblu krajowym oraz poprawa rozliczalności procesu podejmowania decyzji na poziomie europejskim i krajowym.

Począwszy od 2015 r., w ramach wzmocnionego europejskiego semestru w lutym każdego roku przygotowuje się sprawozdania krajowe dotyczące poszczególnych państw członkowskich oraz państw strefy euro, informujące o wyzwaniach stojących przed tymi państwami, w szczególności związanych z procesem wprowadzania reform, oraz o postępach w rozwiązywaniu problemów zidentyfikowanych w trakcie poprzedniej rundy publikacji zaleceń dla poszczególnych krajów. Tego rodzaju szczegółowe oceny stanowią źródło informacji, które może okazać się przydatne przy opracowywaniu kolejnych zaleceń dla poszczególnych krajów.

Ponadto, jeżeli chodzi o państwa objęte szczególnym monitorowaniem ze względu na istnienie nadmiernego zakłócenia równowagi, wdrożenie reform monitoruje się w ramach tego konkretnego procesu zgodnie z ogólną procedurą dotyczącą zakłóceń równowagi makroekonomicznej.

Jeżeli chodzi o wydaną niedawno decyzję Komisji, w której wezwała ona do zwracania większej uwagi na wdrażanie reform strukturalnych, należy podkreślić, że decyzja ta nie wywiera wpływu na ocenę skuteczności podjętych działań przeprowadzanych w ramach procedury nadmiernego deficytu.

**Zalecenie 9 – Akapit pierwszy**

Komisja przyjmuje to zalecenie.

Powodem wdrożenia programu partnerstwa gospodarczego był fakt, że nadmierne deficyty publiczne mogły być spowodowane – przynajmniej częściowo – niedociągnięciami o charakterze strukturalnym. Jeżeli te niedociągnięcia nie zostaną wyeliminowane, środki budżetowe mogą okazać się niewystarczające do trwałego skorygowania deficytu. Wyeliminowanie niedociągnięć leżących u podstaw zidentyfikowanych problemów będzie prawdopodobnie skuteczniejsze i bardziej opłacalne z ekonomicznego punktu widzenia w średnim i długim okresie. Od chwili wejścia w życie dwupaku państwa członkowskie, wobec których wszczęto procedurę nadmiernego deficytu/państwa członkowskie, w przypadku których zmieniono termin obowiązywania procedury nadmiernego deficytu z uwagi na podjęcie skutecznych działań, muszą przedstawiać program partnerstwa gospodarczego razem ze sprawozdaniem na temat podjętych działań, które należy złożyć w terminie od 3 do 6 miesięcy od dnia podjęcia kroków w ramach procedury nadmiernego deficytu.

Programy partnerstwa gospodarczego to sporządzane jednorazowo dokumenty pełniące funkcję planów działania w obszarze budżetowych reform strukturalnych, których przeprowadzenie państwa członkowskie uznają za konieczne, aby zapewnić skuteczną i trwałą korektę nadmiernego deficytu utrzymującego się w danym państwie. W przygotowywanych przez siebie programach partnerstwa gospodarczego państwa członkowskie powinny zidentyfikować i wybrać priorytety w obszarze konkurencyjności i długoterminowego zrównoważonego wzrostu oraz odnieść się do występujących w danym państwie niedociągnięć strukturalnych. Celem programu partnerstwa gospodarczego jest uzupełnienie środków budżetowych podejmowanych w trakcie obowiązywania procedury nadmiernego deficytu o szerszą zakrojoną strategię na rzecz przeciwdziałania przypadkom wystąpienia nadmiernego deficytu. Jednorazowy charakter tego rodzaju programów nie oznacza jednak, że nie podejmuje się w związku z nimi żadnych działań następczych. Komisja i Rada monitorują wdrażanie budżetowych reform strukturalnych w kontekście europejskiego semestru. W tym względzie należy pamiętać o konieczności unikania powielania i nadmiernie złożonych procedur nadzoru.

### Zalecenie 9 – Akapit drugi

Komisja nie przyjmuje tego zalecenia, ponieważ uważa, że podejmuje już wszystkie możliwe działania wchodzące w zakres uprawnień przysługujących jej na mocy obowiązującego prawodawstwa i że wielokrotnie publicznie zwracała państwom członkowskim uwagę na konieczność przeprowadzenia niezbędnych reform strukturalnych.

### 146

Jeżeli chodzi o nowe wymogi sprawozdawcze, nie ustanowiono żadnych (jednoznacznych) przepisów prawnych służących zapewnieniu przestrzegania tych wymogów przez państwa członkowskie ani żadnych sankcji z tytułu niespełnienia tych wymogów. Ponieważ jednak w rozporządzeniu ustanowiono obowiązek przestrzegania tych wymogów, mogłyby stać się one możliwe do wyegzekwowania na drodze prawnej w przypadku zapewnienia Komisji możliwości wszczęcia postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w związku z niespełnieniem tych wymogów. Skuteczność takiego środka zaradczego powinna zostać oceniona w kontekście wymogów procedury nadmiernego deficytu.

### 147

Jak wspomniano już w odpowiedzi na zalecenie przedstawione w lit. b) ppkt (iv), w rozporządzeniu nie ustanowiono bezwzględnie obowiązującego wymogu podawania przez Komisję do wiadomości publicznej systematycznie przeprowadzanych ocen/systematycznie sporządzanych informacji zwrotnych. Prowadząc regularne działania w obszarze nadzoru, Komisja uwzględnia informacje zawarte we wszystkich otrzymanych dodatkowych sprawozdaniach (tj. w sprawozdaniach przekazanych w ramach poszczególnych rund publikacji prognoz; począwszy od roku budżetowego 2013 r., w sekcji not „Wpływ prognozy na kwestie związane z nadzorem budżetowym” zawierającej informacje o poszczególnych państwach przedstawia się zazwyczaj krótką ocenę w tym zakresie). Jedynie w przypadkach, w których wymogi nie są przestrzegane, zostanie to wyraźnie odnotowane i opisane w stosownych dokumentach publikowanych przez Komisję (w zależności od specyfiki danej sytuacji może to być specjalna nota albo część dokumentu zawierającego ocenę programu stabilności i konwergencji lub projektu planu budżetowego). W razie niespełnienia wymogów dopuszcza się możliwość wszczęcia postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego.

### Zalecenie 10 – Akapit pierwszy

Komisja przyjmuje to zalecenie.

### Zalecenie 10 – Akapit drugi

Komisja nie przyjmuje tego zalecenia, ponieważ skuteczność takiego środka zaradczego powinna zostać oceniona w kontekście wymogów procedury nadmiernego deficytu.

### 149

Komisja ponawia swoje zobowiązanie do nakładania sankcji w przypadkach, w których uzna to za uzasadnione, zgodnie z przepisami sześciopaku.

### Zalecenie 11

Komisja nie przyjmuje tego zalecenia.

Komisja zawsze działała zgodnie z postanowieniami Traktatu. Komisja będzie w stosownych przypadkach w dalszym ciągu przekazywała Radzie zalecenia w sprawie przyspieszenia procedury i nałożenia sankcji zgodnie z obowiązującym prawodawstwem.



## JAK OTRZYMAĆ PUBLIKACJE UE

### **Publikacje bezpłatne:**

- jeden egzemplarz:  
w EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>)
- kilka egzemplarzy (lub mapy, plakaty):  
w przedstawicielstwach Unii Europejskiej ([http://ec.europa.eu/represent\\_pl.htm](http://ec.europa.eu/represent_pl.htm))  
w delegaturach Unii Europejskiej w krajach poza UE ([http://eeas.europa.eu/delegations/index\\_pl.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/index_pl.htm))  
kontaktując się z Europe Direct ([http://europa.eu/europedirect/index\\_pl.htm](http://europa.eu/europedirect/index_pl.htm))  
lub dzwoniąc pod numer 00 800 6 7 8 9 10 11 (numer bezpłatny w całej UE) (\*).

(\*) Informacje są udzielane nieodpłatnie, większość połączeń również jest bezpłatna (niektórzy operatorzy, hotele lub telefony publiczne mogą naliczać opłaty).

### **Publikacje płatne:**

- w EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>)

Procedura nadmiernego deficytu (PND) stanowi kluczowy element zarządzania gospodarczego w UE. Jest ona wykorzystywana w razie potrzeby w celu skorygowania tego, jak kształtują się deficyt i zadłużenie w państwach członkowskich. W ramach niniejszej kontroli Trybunał przeanalizował jakość PND w warunkach niedawnego kryzysu gospodarczego, a swą analizą objął cały proces – od danych leżących u podstaw decyzji o wszczęciu procedury aż do końcowych rezultatów. Trybunał ustalił, że choć prace nad skutecznym wdrożeniem procedury wciąż nie zostały ukończone, Komisja jest zdecydowana, by kontynuować prowadzenie niezbędnych usprawnień.



EUROPEJSKI  
TRYBUNAŁ  
OBRACHUNKOWY



Urząd Publikacji