



Bruksela, dnia 23.5.2018r.  
COM(2018) 335 final

**KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY,  
EUROPEJSKIEGO BANKU CENTRALNEGO, KOMITETU EKONOMICZNO-  
SPOŁECZNEGO, KOMITETU REGIONÓW ORAZ EUROPEJSKIEGO BANKU  
INWESTYCYJNEGO**

**w sprawie przeglądu elastyczności przewidzianej w pakiecie stabilności i wzrostu**

{SWD(2018) 270 final}

**KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY,  
EUROPEJSKIEGO BANKU CENTRALNEGO, KOMITETU EKONOMICZNO-  
SPOŁECZNEGO, KOMITETU REGIONÓW ORAZ EUROPEJSKIEGO BANKU  
INWESTYCYJNEGO**

**w sprawie przeglądu elastyczności przewidzianej w pakcie stabilności i wzrostu**

W dniu 13 stycznia 2015 r. Komisja wydała komunikat zatytułowany „Optymalne wykorzystanie elastyczności przewidzianej w obowiązujących postanowieniach paktu stabilności i wzrostu”<sup>1</sup>. Przedstawiono w nim nowe wytyczne dotyczące stosowania obowiązujących postanowień paktu na rzecz stabilności i wzrostu („pakt”) w celu zacieśnienia powiązania między najważniejszymi priorytetami trojkiej strategii gospodarczej nowej Komisji, tj. inwestycjami, reformami strukturalnymi i odpowiedzialną polityką budżetową wspierającymi wzrost gospodarczy i tworzenie nowych miejsc pracy, a także w celu lepszego uwzględnienia zmian sytuacji gospodarczej. Nowe wyjaśnienia przygotowane przez Komisję zostały szczegółowo omówione z państwami członkowskimi. Zaowocowało to opublikowaniem wspólnego stanowiska uzgodnionego przez Komitet Ekonomiczno-Finansowy, które zostało zatwierdzone przez Radę ECOFIN w dniu 12 lutego 2016 r.

W sekcjach 2.2 i 5 wspólnie uzgodnionego stanowiska w sprawie elastyczności zwrócono się do Komisji o przeprowadzenie do końca czerwca 2018 r. przeglądu skuteczności tych nowych wyjaśnień. W ramach przeglądu powinna ona rozważyć zwłaszcza dwa kluczowe elementy, tj. skuteczność modulacji wysiłku fiskalnego w zależności od fazy cyklu koniunkturalnego, a także stosowanie elastyczności w kontekście reform strukturalnych i inwestycji. W załączniku technicznym przedstawiono obliczenia i niezbędne informacje szczegółowe potwierdzające wyniki przeglądu.

**1. Omówienie głównych elementów elastyczności przewidzianej w pakcie stabilności i wzrostu**

W styczniu 2015 r., kiedy to przyjęto komunikat, Europa zaczynała wprawdzie wychodzić z recesji gospodarczej trwającej od 2008 r., lecz ożywienie było wciąż słabe i niepewne, istniały też bardzo duże różnice pomiędzy poszczególnymi państwami w zakresie sytuacji gospodarczej. Utrzymywało się wysokie bezrobocie, podczas gdy poziom inwestycji, zarówno prywatnych, jak i publicznych, był niski. Wiele państw członkowskich zmagало się z wysokim długiem publicznym stanowiącym spuściznę kryzysu. Stopa inflacji pozostawała niska, kształtując się znacznie poniżej celu inflacyjnego Europejskiego Banku Centralnego.

Komunikat Komisji i wspólnie uzgodnione stanowisko uwzględniały ten kontekst, przedstawiając praktyczne wskazówki, w jaki sposób należy stosować obowiązujące postanowienia w sposób odpowiedzialny, dopasowany do indywidualnej sytuacji i sprzyjający wzrostowi gospodarczemu.

Wyjaśnienia dotyczą jedynie części zapobiegawczej paktu, której celem jest zapewnienie stabilnej sytuacji budżetowej we wszystkich państwach członkowskich w perspektywie średnioterminowej. Komisja podtrzymała i potwierdziła tę podstawową zasadę odpowiedzialności fiskalnej. Dopuściła ona jednocześnie możliwość różnicowania zaleceń kierowanych do państw członkowskich w sprawie wymaganej korekty budżetowej

---

<sup>1</sup> COM(2015)12 final.

w przypadku (i) zmian otoczenia gospodarczego oraz (ii) konieczności wspierania reform strukturalnych i inwestycji publicznych.

Modulacja korekty budżetowej w trakcie cyklu koniunkturalnego została opisana w formie tzw. matrycy wymogów (zwanej dalej „matrycą”). Modulacja ta oznacza, że w okresie dobrej koniunktury gospodarczej lub w przypadku występowania wysokiego poziomu długu publicznego od państw członkowskich wymagany jest większy wysiłek fiskalny, natomiast w okresie złej koniunktury gospodarczej lub w przypadku występowania niskiego poziomu długu publicznego od państw członkowskich wymagany jest mniejszy wysiłek fiskalny (zob. ramka).

Wskazano tymczasowe i ograniczone odstępstwa od wymaganej korekty budżetowej, których celem jest wspieranie reform strukturalnych i inwestycji. Pakt zezwala państwu członkowskiemu na odchylenie od stabilnej sytuacji budżetowej (lub ścieżki konwergencji prowadzącej do osiągnięcia takiej sytuacji budżetowej), aby uwzględnić krótkoterminowe koszty związane z realizacją reform strukturalnych, które przyniosą długoterminowe wyniki.<sup>2</sup> Odpowiada to tzw. „klauzuli reform strukturalnych”. Kurs polityki budżetowej państwa członkowskiego może być również dostosowywany z myślą o dużych inwestycjach publicznych realizowanych na poziomie krajowym, ale współfinansowanych przez Unię. Odpowiada to tzw. „klauzuli inwestycyjnej”. W przypadku obu klauzul wprowadzono odpowiednie zabezpieczenia, aby zrównoważyć potrzebę elastyczności i konieczność zachowania ostrożności budżetowej. W ramce poniżej przedstawiono dodatkowe informacje na temat działania tych dwóch klauzul.

---

<sup>2</sup> Art. 5 ust. 1 i art. 9 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 1466/97.

### **Ramka: główne elementy komunikatu ze stycznia 2015 r.**

Komunikat z dnia 13 stycznia 2015 r. składa się z dwóch głównych części. Przedstawia on wytyczne dotyczące stosowania elastyczności w ramach części zapobiegawczej paktu stabilności i wzrostu w celu (i) uwzględnienia cyklicznych wahań gospodarki oraz (ii) zapewnienia przestrzeni na wdrażanie reform strukturalnych i inwestycji.

#### *Modulacja wymaganej korekty budżetowej zgodnie z cyklem koniunkturalnym*

Wielkość wymaganej korekty budżetowej jest określona w tzw. matrycy wymogów. Matryca ta rozpisuje szczegółowo, jaka roczna korekta jest wymagana w poszczególnych państwach członkowskich, w zależności od ich fazy cyklu gospodarczego, poziomu zadłużenia i potrzeb w zakresie stabilności finansów publicznych, a także kierunku, w którym zmierza gospodarka.

Fazę cyklu koniunkturalnego identyfikuje głównie luka produktowa, tzn. różnica między rzeczywistą produkcją a szacowanym produktem potencjalnym. Im większa jest dodatnia (ujemna) luka produktowa, tym większy (mniejszy) jest wymagany wysiłek dostosowawczy. Szybszego tempa korekty budżetowej wymaga niekorzystna ogólna sytuacja budżetowa – gdy zagrożona jest stabilność finansów publicznych lub gdy relacja długu do PKB przekracza określoną w Traktacie wartość odniesienia wynoszącą 60 % PKB.

#### *Elastyczność wspierająca reformy strukturalne i inwestycje*

Część zapobiegawcza zapewnia niezbędną elastyczność w stosowaniu postanowień paktu, bez uszczerbku dla odpowiedzialności fiskalnej. W przypadku reform strukturalnych i inwestycji elastyczność ta przyjmuje formę odstępstwa fiskalnego (tymczasowego odstępstwa od średniookresowego celu budżetowego albo od ścieżki korekty budżetowej prowadzącej do tego celu), którego wielkość odpowiada wpływowi, jakie te reformy i inwestycje wywierają na budżet w krótkim okresie.

Zarówno reformy strukturalne, jak i inwestycje powinny mieć pozytywny wpływ na budżet w długim okresie i zwiększać wzrost potencjalny. Reformy strukturalne muszą mieć znaczący charakter i zostać w pełni wdrożone. Inwestycje muszą być współfinansowane w znacznym stopniu przez Unię, ale uwzględniana jest tylko część finansowana ze środków krajowych.

Z myślą o ostrożności budżetowej wprowadzono pewne zabezpieczenia dotyczące obu klauzul. Na przykład, podczas okresu dostosowania prowadzącego do osiągnięcia stabilnej sytuacji budżetowej klauzule te mogą być zastosowane tylko jeden raz. Zastosowanie klauzul nie powinno też prowadzić do przekroczenia progu deficytu wynoszącego 3 % PKB i konieczne jest utrzymanie marginesu bezpieczeństwa wobec tego progu. O klauzulę inwestycyjną mogą wnioskować tylko państwa członkowskie przechodzące okres złej koniunktury gospodarczej. Łączny poziom inwestycji publicznych nie powinien ulec zmniejszeniu.

## **2. Najważniejsze wyniki przeglądu**

Zgodnie z mandatem udzielonym Komisji, przegląd odpowiada na dwa główne pytania. Po pierwsze, czy matryca określająca roczną korektę budżetową skutecznie moduluje wymaganą korektę budżetową w trakcie cyklu koniunkturalnego. Po drugie, czy dodatkowa elastyczność faktycznie umożliwia zwiększenie reform strukturalnych i inwestycji. Pełna analiza znajduje się w załączniku, a najważniejsze wyniki przeglądu można podsumować w następujący sposób:

Modulacja wymaganej korekty budżetowej zgodnie z cyklem koniunkturalnym okazała się skuteczna. Matryca jest wykorzystywana od 2015 r. do ustalania i obliczania korekty budżetowej wymaganej w ramach zaleceń dla poszczególnych krajów, które Komisja proponuje w kontekście europejskiego semestru. Matryca w jej obecnej formie umożliwia realną modulację wymaganego wysiłku fiskalnego odpowiednio do fazy cyklu koniunkturalnego i poziomu długu publicznego w państwach członkowskich. Modulacja ta nie spowalnia standardowego tempa koniecznej korekty budżetowej. Przyczynia się

w związku z tym do osiągnięcia stabilnej sytuacji budżetowej w średnim okresie oraz do zadowalającego tempa redukcji długu publicznego.

Od 2015 r. o zastosowanie klauzul dotyczących reform strukturalnych lub inwestycji wnioskowały cztery państwa członkowskie: Włochy, Łotwa, Litwa i Finlandia w związku z reformami strukturalnymi; Włochy i Finlandia w związku z inwestycjami. Niemal połowa państw członkowskich kwalifikowała się, aby ubiegać się o zastosowanie klauzuli dotyczącej reform strukturalnych, ale większość z nich nie skorzystała z tej możliwości. Warunek, że państwo członkowskie musi znajdować się w okresie złej koniunktury gospodarczej, aby mogło skorzystać z klauzuli inwestycyjnej, znacząco ograniczał stosowanie tej klauzuli. Niektóre państwa członkowskie ograniczała także konieczność utrzymywania przez okres trzech lat marginesu bezpieczeństwa wobec pułapu deficytu wynoszącego 3 % PKB.

Pozytywny wpływ reform i inwestycji na stabilność finansów publicznych pojawia się przez dłuższy okres niż horyzont czasowy objęty niniejszym przeglądem. Należy również zwrócić uwagę, że trudno jest dokładnie oszacować wpływ na wielkość inwestycji publicznych.

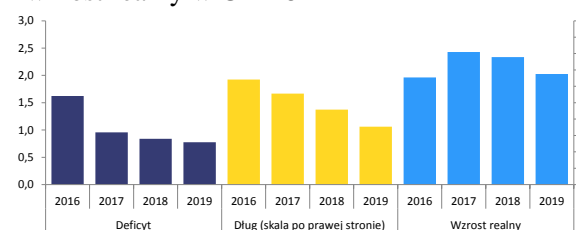
### 3. Wniosek: nowe podejście okazało się skuteczne i przyniosło wyniki

Przegląd wykazał ogółem, że główne cele wskazane w komunikacie Komisji i we wspólnie uzgodnionym stanowisku dotyczącym elastyczności zostały osiągnięte w dużym stopniu. Udało się w ten sposób stworzyć przewidywalne i przejrzyste ramy, które umożliwiły Komisji stosowanie istniejących postanowień paktu w sposób zrównoważony i dostosowany do specyfiki danego kraju. Również Europejska Rada Budżetowa zwróciła uwagę w swoim pierwszym rocznym sprawozdaniu<sup>3</sup> na zrównoważone stosowanie paktu.

Elastyczność dopuszczona na mocy paktu umożliwiła zapewnienie odpowiedniej równowagi pomiędzy dwoma celami – zapewnienia rozważnej polityki budżetowej i jednocześnie ustabilizowania gospodarki. Prognoza Komisji Europejskiej z wiosny 2018 r. pokazuje, że od 2016 r. zmniejszyły się poziomy długu publicznego i deficytu budżetowego, a działalność gospodarcza przyspieszyła (wykresy 1 i 2).

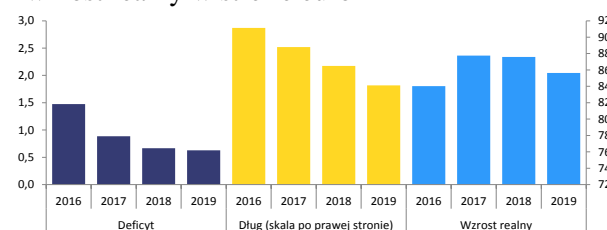
Jeżeli chodzi o efekty w przyszłości, modulacja zgodnie z cyklem koniunkturalnym zachęca państwa członkowskie do większego wysiłku fiskalnego w okresie dobrej koniunktury, co sprzyja większej odporności naszych gospodarek. Ożywienie gospodarcze w Europie trwa piąty rok, nadszedł więc czas na gromadzenie buforów fiskalnych. Dzięki tym przygotowaniom automatyczne stabilizatory będą mogły w pełni zadziałać podczas następnego pogorszenia koniunktury, ograniczając negatywny wpływ na zatrudnienie i sytuację społeczną. Jest to pilne zadanie, ponieważ wiele państw członkowskich zawdzięcza niedawną poprawę swojej sytuacji budżetowej głównie korzystnej fazie cyklu koniunkturalnego, a poziomy zadłużenia publicznego w kilku państwach członkowskich są w dalszym ciągu zbliżone do historycznych wartości maksymalnych.

**Wykres 1:** Sytuacja finansów publicznych i wzrost realny w UE-28



Źródło: Prognoza Komisji z wiosny 2018 r.

**Wykres 2:** Sytuacja finansów publicznych i wzrost realny w strefie euro



Źródło: Prognoza Komisji z wiosny 2018 r.

<sup>3</sup> Europejska Rada Budżetowa, Annual Report 2017, 15 listopada 2017 r.

