KOMISJA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH

Bruksela, dnia 3.9.2004
COM(2004) 581 końcowy

KOMUNIKAT KOMISJI DO RADY I PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

Wzmocnienie zarządzania gospodarczego i wyjaśnienie wykonania Paktu na rzecz Stabilności i Wzrostu

1. POSTĘP W KIERUNKU LEPSZEGO ZARZĄDZANIA GOSPODARCZEGO I SILNYCH FINANSÓW PUBLICZNYCH

W dniu 18 czerwca 2004 r. Rada Europejska przyjęła deklarację w sprawie Paktu na rzecz Stabilności i Wzrostu (SGP), która podkreślała, że podnoszenie potencjału wzrostu i zabezpieczanie należytych pozycji budżetowych stanowi dwa filary polityki gospodarczej i fiskalnej Unii i Państw Członkowskich. Niniejszy komunikat Komisji nawiązuje do stwierdzenia Rady Europejskiej, że Państwa Członkowskie oczekują propozycji Komisji w zakresie wzmocnienia i wyjaśnienia wykonania SGP. Rozwijając koncepcje zawarte w poprzednim komunikacie z dnia 24 czerwca 2004 r. w sprawie „Finansów publicznych w UGW – 2004", pozwala on Państwom Członkowskim zorientować się w propozycjach dotyczących przyszłej struktury i funkcjonowania ram fiskalnych UE.

Niezbędne jest utrzymanie nadzoru dyscypliny fiskalnej, której skuteczność została udowodniona, oraz zapewnienie rygorystycznego wdrożenia. W tym zakresie postanowienia Traktatu, łącznie z wartościami referencyjnymi odnośnie do deficytu rządowego i zadłużenia w wysokości 3 i 60 procent PKB zapewniają wciąż niezbędną silną podstawę ram fiskalnych i pozostają kotwicą systemu. Należy unikać nadmiernego deficytu i dokonywać niezwłocznej korekty w przypadku jego zaistnienia, co przyczyni się do zabezpieczenia stabilności cen i zapewnienia trwałości finansów publicznych. Na ramy fiskalne składa się zbiór wspólnych zasad, które mają być stosowane przez wszystkie Państwa Członkowskie. Jednakże w Unii Europejskiej obejmującej 25 krajów, które cechuje znaczna heterogeniczność i zróżnicowanie, jak również biorąc pod uwagę doświadczenia z 5 lat funkcjonowania UGW, wzbogacone wspólne ramy kładące silniejszy nacisk na gospodarcze uzasadnienie swoich zasad pozwoliłyby lepiej zadbać o różnice w zakresie sytuacji gospodarczych na terenie całej UE. Dlatego też należy dążyć do umocnienia fundamentów gospodarczych istniejących ram, prowadzącego do zwiększenia wiarygodności i wykonania. Celem nie jest zwiększenie surowości lub elastyczności istniejących zasad, ale uczynienie ich skuteczniejszymi.

Na tej podstawie, niniejszy komunikat zajmuje się najpierw rozważaniem sposobu, w jaki ramy fiskalne – a w szczególności Pakt na rzecz Stabilności i Wzrostu – mogłyby stanowić odpowiedź dla odczuwanych dotychczas braków poprzez kładzenie większego nacisku w zaleceniach na sprawy gospodarcze i wzmożoną koncentrację na zabezpieczeniu trwałości finansów publicznych.

Po drugie, komunikat niniejszy omawia sposób ustanowienia lepszych powiązań pomiędzy instrumentami w zakresie zarządzania gospodarczego UE w celu umocnienia wkładu polityki fiskalnej we wzrost gospodarczy i wsparcia postępu w kierunku realizacji strategii lizbońskiej. Po trzecie, komunikat sugeruje możliwe udoskonalenia w zakresie wykonywania ram.

Opracowując to podejście, Komisja uwzględnia następstwa orzeczenia Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z dnia 13 lipca[1], który wyjaśnił odpowiednie role Komisji i Rady w zakresie stosowania ram fiskalnych UE. Orzeczenie to potwierdziło również, że system oparty na zasadach stanowi najlepszą gwarancję wykonania zobowiązań i równego traktowania wszystkich Państw Członkowskich.

---

[1] Orzeczenie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w sprawie C-27/04 Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Radzie Unii Europejskiej.

2. ZMIANA UKIERUNKOWANIA PAKTU NA RZECZ STABILNOŚCI I WZROSTU

Pięć lat doświadczeń w zakresie Paktu na rzecz Stabilności i Wzrostu uwypukliło zasadniczą rolę, jaką odgrywa on w procesie koordynacji budżetowej. SGP pomaga uzyskać stabilność makroekonomiczną, co przejawiało się również w tendencjach budżetowych w czasie niedawnej tendencji zniżkowej, które wypadają korzystnie w porównaniu z sytuacją w przeszłości, kiedy tendencjom zniżkowym w gospodarce towarzyszyło zwykle wyraźniejsze pogorszenie stanowiących jej podstawę pozycji budżetowych. Jednakże, w ostatnich latach pojawiły się liczne napięcia w zakresie stosowania SGP, prowadzące do utraty wiarygodności oraz niepewności własnościowej i instytucyjnej. Poza tym, doświadczenie w zakresie stosowania tych ram wskazuje na dalsze możliwości ich doskonalenia.

W swoim komunikacie z czerwca 2004 r. Komisja rozważyła szereg elementów pozwalających na wzmocnienie SGP: (i) zwracanie większej uwagi na zadłużenie i trwałość w zakresie nadzorowania pozycji budżetowych; (ii) dopuszczanie okoliczności bardziej typowych dla danego kraju w zakresie definiowania celów średnioterminowych „zbliżonych do salda lub w nadwyżce"; (iii) uwzględnianie okoliczności i sytuacji gospodarczej przy wykonywaniu procedury nadmiernego deficytu; (iv) zapewnianie wcześniejszych działań w celu poprawy nieodpowiedniej sytuacji budżetowej.

Dla wzmocnienia i wyjaśnienia ram istotne byłoby zapewnienie odpowiedniej równowagi pomiędzy potencjalnie wyższym stopniem swobody w zakresie podejmowania decyzji odnośnie do nadzoru i koordynacji polityk fiskalnych a potrzebą zachowania prostoty i przejrzystości ram opartych na zasadach. Ramy te muszą być stosowane we wszystkich krajach w sposób uczciwy i spójny i muszą być zrozumiałe dla opinii publicznej UE. W tym kontekście dwie nominalne kotwice – 3% wartość referencyjna wskaźnika deficytu do PKB oraz 60% wskaźnika zadłużenia do PKB – udowodniły swoją wartość i wciąż stanowią centralny element wielostronnego nadzoru.

Wzmocniony Pakt na rzecz Stabilności i Wzrostu mógłby określać zasady i ogólne kryteria nadzoru budżetowego, które zapewniłyby podstawy dla ram koordynacyjnych budżetu. Dodatkowo, kodeks postępowania towarzyszący zweryfikowanej wersji SGP mógłby określać bardziej konkretne narzędzia ekonomiczno-analityczne do oceny realizacji nadzoru budżetowego, w celu zapewnienia spójności jego stosowania. Główne elementy zweryfikowanego podejścia można ująć w następujący sposób.

(i) **Większy nacisk na zadłużenie rządowe i trwałość w zakresie nadzoru pozycji budżetowych.** Wzmożona koncentracja na trwałości wiąże się z silniejszym nadzorem zarówno bieżącej sytuacji w zakresie zadłużenia, jak i czynników mogących wpłynąć na jego dynamikę średnio i długoterminową. Należy jednakże podkreślić, że wzmożony nacisk na sytuację w zakresie zadłużenia stanowiłby uzupełnienie wnikliwej uwagi poświęcanej wciąż sytuacji w zakresie deficytu.

Zwracanie większej uwagi na zadłużenie publiczne i trwałość finansów publicznych przekłada się na trzy sugestie w zakresie zmian w SGP: określenie specyficznych dla danego kraju średnioterminowych celów budżetowych (patrz tiret ii poniżej), uznanie kryterium zadłużenia określonego w Traktacie za operacyjne oraz zdefiniowanie ścieżki dostosowania w zakresie procedury nadmiernego deficytu, między innymi według stopnia ryzyka trwałości (patrz tiret iii poniżej).

Jeżeli chodzi o kryterium zadłużenia, Pakt na rzecz Stabilności i Wzrostu mógłby wyjaśniać podstawy oceny postanowienia Traktatu mówiącego o „zadowalającym tempie" zmniejszania zadłużenia. W ramach definiowania wymaganego stopnia zmniejszania zadłużenia należy uwzględnić potrzebę zapewnienia rozsądnych wskaźników zadłużenia zanim wpływ starzenia się społeczeństwa osiągnie pełne wymiary oraz potrzebę rozważenia wyjściowych poziomów zadłużenia poszczególnych krajów i potencjalnych warunków wzrostu. Drugiemu aspektowi powinna w miarę możliwości towarzyszyć ocena dodatkowych czynników związanych ze starzeniem się społeczeństwa i zobowiązaniami warunkowymi.

Istotnym elementem byłoby zdefiniowanie „zadowalającego tempa zmniejszania zadłużenia", zapewniającego osiągnięcie rozsądnych wskaźników zadłużenia w rozsądnym okresie czasu. Rocznej oceny sytuacji w zakresie zadłużenia można dokonać w oparciu o taką referencyjną stopę zmniejszenia, przy uwzględnieniu jednakże obecnych warunków wzrostu specyficznych dla danego kraju. W praktyce, jeśli wzrost jest niższy niż potencjalny, wolniejsze tempo zmniejszania zadłużenia byłoby spójne z wymaganiami ram, w przeciwieństwie do sytuacji mającej miejsce w przypadku wzrostu przekraczającego potencjalny.

Oprócz stosowania procedury nadmiernego deficytu niezbędna jest większa znajomość czynników wpływających na długoterminową trwałość finansów publicznych, takich jak zobowiązania wynikające z emerytur czy zobowiązania lub aktywa warunkowe. Dalsze pogłębianie rozumienia tych aspektów pomoże lepiej ująć je w ramy fiskalne. Wyraźniejsze zrozumienie rozbieżności pomiędzy danymi dotyczącymi zadłużenia i deficytu pozwoliłoby również na lepszą kwalifikację tendencji budżetowych.

(ii) **Dopuszczanie okoliczności bardziej typowych dla danego kraju w zakresie definiowania średnioterminowych celów dotyczących deficytu „zbliżonych do salda lub w nadwyżce".** Uzupełniające postanowienia Traktatu założenia średnioterminowe mają dwa zasadnicze cele. Po pierwsze, mają zapewniać dostateczne pole do manewru w zakresie deficytu budżetowego w celu uniknięcia naruszania 3% wartości referencyjnej w okresach spowolnienia tempa gospodarczego bez uciekania się do pro-cyklicznej polityki fiskalnej. Po drugie, przestrzeganie celów średnioterminowych pozwala obniżyć wskaźnik rządowego zadłużenia do PKB, przygotowując na wpływ budżetowy starzejących się społeczeństw. SGP pozostawił otwartą specyfikację operacyjną średnioterminowego celu budżetowego „zbliżonego do salda lub w nadwyżce" i w praktyce aktualnie w przypadku większości Państw Członkowskich wymagana jest zrównoważona pozycja budżetowa na zasadach dostosowywanych cyklicznie co roku w ciągu trwania cyklu. Biorąc pod uwagę coraz większą dywersyfikację gospodarczą UE składającej się z 25 Państw Członkowskich, jednolite założenia dla wszystkich krajów wydają się nieodpowiednie i pozbawione przesłanek gospodarczych.

Oprócz dążenia do uniknięcia przekroczenia wartości referencyjnej deficytu, średnioterminowe cele budżetowe mogłyby opierać się na bieżących poziomach zadłużenia, uwzględniając ich średnio i długoterminowy rozwój. W praktyce, cel średnioterminowy byłby tym bardziej rygorystyczny (bliski zeru lub w nadwyżce) im wyższy byłby poziom zadłużenia. Określone pozycje budżetowe powinny unikać naruszenia 3% wartości referencyjnej w normalnych okolicznościach. Jednakże, w

przypadku krajów, które mogłyby utrzymać niski deficyt ryzyko naruszenia wartości 3% zwiększałoby się w okresach spowolnienia tempa gospodarczego.

Ocena odchyleń od celu średnioterminowego lub ścieżki jego osiągnięcia mogłyby uwzględniać inne czynniki, takie jak potencjalny wzrost gospodarczy, inflacja, istniejące domyślne zobowiązania związane ze starzejącymi się populacjami, wpływ reform strukturalnych lub potrzeba dodatkowych inwestycji netto.

W końcu, należy podkreślić, że istnieje wyraźny kompromis pomiędzy odpowiedniością definicji z gospodarczego punktu widzenia a jej złożonością. Kompromis ten należy starannie rozważyć podczas definiowania wytycznych w zakresie ustalania celów średnioterminowych i oceniania odchyleń od tych celów.

(iii) **Uwzględnianie okoliczności i sytuacji gospodarczej przy wykonywaniu procedury nadmiernego deficytu.** Można dokonać tego głównie w dwóch aspektach procedury:

- zadbanie o przedłużone okresy spowolnionego wzrostu poprzez „klauzulę wyjątkowych okoliczności”. Przypadek wolnego, ale wciąż dodatniego wzrostu gospodarczego nie jest w pełni uwzględniony w istniejących ramach fiskalnych UE. Ulepszenie w tym zakresie można osiągnąć w drodze ponownego przeanalizowania ścieżki dostosowania w momencie naruszenia przez dany kraj 3% wartości referencyjnej dla deficytu (patrz poniżej) oraz/lub ponowne zdefiniowanie tak zwanej „klauzuli wyjątkowych okoliczności”. Zgodnie z istniejącymi ramami, przedłużony okres spowolnionego wzrostu powodujący zasadniczą stratę skumulowanego wyniku prowadząc do deficytów przekraczających 3% PKB, nie uruchamiałby klauzuli wyjątkowych okoliczności, co pozwoliłoby na uniknięcie stawiania Państwa Członkowskiego w pozycji nadmiernych deficytów.

Traktat przewiduje pewne wyjątki od ogólnej zasady, że kraje odnotowujące deficyty lub zadłużenie przekraczające wartość referencyjną powinny być uznawane za będące w sytuacji nadmiernego deficytu. Istnieje warunek kumulatywny (wyjątkowość, tymczasowość i zbliżenie do wartości referencyjnej), który może stanowić uzasadnienie dla takiego wyjątku. Rozporządzenie 1467/97 określa te wyjątki w zakresie stosowania deficytu, ustanawiając w dość restrykcyjny sposób warunki stosowania tak zwanej klauzuli „wyjątkowych okoliczności”. W szczególności, rozporządzenie ogranicza powoływanie się na tą klauzulę wyłącznie do przypadków ujemnego wzrostu i wymaga przedłożenia przez dane państwo dowodów potwierdzających, chyba że wzrost taki jest znaczny (-2%). W celu zadbania o okresy, w których wzrost wciąż jest dodatni, ale przez dłuższy czas bardzo niski, oraz okresy, w trakcie których sytuacje takie są niespodziewane, możliwe udoskonalenia mogłyby objąć ponowne zdefiniowanie poważnego spowolnienia tempa gospodarczego oraz wyjaśnienie „nagłości spowolnienia tempa” oraz „straty wyniku w stosunku do tendencji przeszłych”. Pozostałe dwa warunki (tymczasowość i zbliżenie do wartości referencyjnej) byłyby wciąż stosowane.

Wszelkie zmiany w zakresie zdefiniowania tej klauzuli powinny zostać rozważone w powiązaniu ze zmianami ścieżki dostosowania, która również odnosiłaby się do przedłużonego spowolnienia tempa. Zasadnicza różnica pomiędzy uwzględnianiem przedłużonych okresów spowolnienia tempa poprzez rozszerzenie definicji klauzuli

wyjątkowych okoliczności w porównaniu z uwzględnianiem ich poprzez ścieżkę dostosowania polega na tym, że w przypadku rozszerzenia wyjątkowych okoliczności, kraj naruszający wartość referencyjną 3% nie zostałby objęty procedurą nadmiernego deficytu i w związku z tym nie podlegałby wynikającemu z niej wzmożonemu nadzorowi, co mogłoby wiązać się z ryzykiem utracenia rozmachu w zakresie niezbędnego nadzoru w odpowiednim momencie.

- dopuszczanie elementów specyficznych dla danego kraju w wykonywaniu korekty nadmiernych deficytów (ścieżka dostosowania). Zgodnie z istniejącymi zasadami Państwo Członkowskie, które naruszy 3% wskaźnik deficytu do PKB musi dokonać jego korekty „w roku następującym po jego stwierdzeniu, chyba że zaistnieją szczególne okoliczności" (CR 1467/97, art. 3 ust. 4). Rozporządzenie ustala inne terminy, a w szczególności termin podejmowania skutecznych działań (cztery miesiące od rozpoczęcia procedury) i sankcji w przypadku jeśli Państwo Członkowskie nie zdoła zachować zgodności z decyzjami Rady (dziesięć miesięcy od rozpoczęcia procedury).

Jednakowe dla wszystkich terminy korekty nadmiernych deficytów cechują podstawowe ograniczenia, ponieważ nie pozwalają one na rozróżnienie pomiędzy krajami z różnymi wydarzeniami cyklicznymi i różnymi poziomami zadłużenia. Może to prowadzić do mylnego doradztwa w zakresie polityki, na przykład żądania zbyt rygorystycznych pro-cyklicznych dostosowań bądź tworzenia zachęty do uciekania się do jednorazowych operacji w celu dotrzymania terminów.

Określając właściwą ścieżkę dostosowania, SGP powinien lepiej uwzględniać warunki gospodarcze i przyczyny, z powodu których Państwo Członkowskie narusza 3% wartość referencyjną. Oznacza to, że procedura nadmiernego deficytu byłaby wciąż wprowadzana w momencie naruszenia przez dany kraj wartości referencyjnej i wciąż oczekiwana byłaby niezwłoczna korekta. Jednakże tempo dostosowania mogłoby być różne w przypadku różnych krajów, a odpowiednia ścieżka dostosowania definiowana byłaby na podstawie warunków gospodarczych i poziomów zadłużenia. Ocena sytuacji powinna uwzględniać powody leżące u podstaw nadmiernych deficytów oraz odpowiedniość polityk. W praktyce, w ramach Traktatu można stosować różne podejścia. Pierwsza możliwość to kontynuowanie traktowania „roku po stwierdzeniu" jako podstawowej zasady korekty, pozwalając jednocześnie krajom na dłuższą ścieżkę dostosowania poprzez zdefiniowanie „klauzuli specjalnych okoliczności" SGP. Drugie podejście polegałoby na tym, że podstawową zasadą stałyby się terminy specyficzne dla danego kraju. We wszystkich przypadkach istotne byłoby określenie maksymalnego limitu czasowego dla korekty nadmiernego deficytu, a odstępstwa w przypadku złych polityk nie powinny mieć miejsca.

Należałoby również ponownie rozważyć terminy wykonywania nadzoru w celu zapewnienia ich większej spójności z krajowymi procesami budżetowymi. Ponadto, ocena Programów Stabilności i Konwergencji powinna stać się kluczowym momentem dla oceny sytuacji budżetowych i środków polityki. Przy zachowaniu zasady, że kraje podlegające procedurze nadmiernego deficytu (EDP) podlegają wzmocnionemu nadzorowi, większy nacisk na ścieżki dostosowania w ramach rocznych ocen programów wydaje się zagwarantowany i może przyczynić się do uproszczenia istniejących procedur.

Wzmożona koncentracja na zadłużeniu powinna również zwiększyć zachęty do stosowania rozważnej polityki w dobrych czasach, przyspieszającej zmniejszenie zadłużenia. Uwzględnianie zadłużenia w odpowiedniej ścieżce dostosowania dla korekty nadmiernych deficytów nagradza kraje, które zmniejszyły zadłużenie w kierunku rozsądnych wartości, zapewniając sobie tym samym większe pole manewru w gorszych czasach.

(iv) **Zapewnianie wcześniejszych działań korygujących nieprawidłowe wydarzenia budżetowe.** Doświadczenie wyniesione z okresu poprzedzającego niedawny przedłużony okres spowolnienia tempa wzrostu gospodarczego uwypukliło potrzebę realizowania rozsądnych i symetrycznych przez cały okres cyklu polityk oraz osiągania nadwyżek w dobrych czasach. Nadzór budżetowy powinien zapewnić odpowiednią wzajemną presję sprzyjającą osiągnięciu celów średnioterminowych. W tym zakresie SGP powinien potwierdzić zobowiązanie do prowadzenia symetrycznej polityki fiskalnej w trakcie całego cyklu w celu przygotowania na starzenie się społeczeństw, stworzyć dostateczną przestrzeń dla radzenia sobie ze spowolnieniem tempa gospodarczego i zapewnić odpowiednią mieszankę polityk w całym cyklu. Odnowione i wspólne zobowiązanie w zakresie tych celów powinno zwiększyć posiadanie SGP przez Państwa Członkowskie.

Skuteczne działanie mechanizmu wzajemnego przeglądu w zapobiegawczej części nadzoru fiskalnego ma istotne znaczenie dla zapewniania odpowiednich polityk i wyników budżetowych i w związku z tym unikania potrzeby aktywowania części SGP dotyczących sankcji.

Zdolność Komisji do bezpośredniego wydawania „wczesnych ostrzeżeń" (patrz punkt 4 poniżej) powinna przyczyniać się do dostatecznie wczesnego sygnalizowania potrzeby podjęcia działań w celu skorygowania nieodpowiedniej sytuacji budżetowej, łącznie z sytuacją w dobrych czasach i w czasach, kiedy wartość deficytów niekoniecznie jest zbliżona do 3%.

Można by również bardziej skutecznie wykorzystywać Ogólne Wytyczne w zakresie Polityki Gospodarczej (BEPG) do zajmowania się kwestią dobrej polityki w dobrych czasach. W razie konieczności można by wydawać zalecenia dotyczące wykonania BEPG, jeśli realizacja polityk budżetowych wydaje się niespójna z nimi.

W przypadku jeśli polityka prowadzona przez Państwo Członkowskie powoduje powstanie ryzyka w zakresie zachowywania wartości referencyjnych określonych w Traktacie, lub w zakresie trwałości finansów publicznych, w odpowiednim czasie należy zastosować wczesne ostrzeganie.

3. KOORDYNACJA POLITYK BUDŻETOWYCH

Przyjęcie szerszej perspektywy dla unijnego nadzoru polityki fiskalnej oznacza, że strona dyscyplinarna musi zostać rozważona na poziomie UE wraz z innymi elementami: polityki gospodarcze i budżetowe powinny ustalić właściwe priorytety w kierunku reform gospodarczych, innowacyjności, konkurencyjności i wzmacniania prywatnych inwestycji i konsumpcji. Powinno to przyczyniać się do postępu w kierunku osiągania celów gospodarczych przyjętych w ramach strategii lizbońskiej.

Umacnianie powiązań pomiędzy Ogólnymi Wytycznymi w zakresie Polityki Gospodarczej (BEPG), SGP a krajowymi procesami budżetowymi poprawiłoby skuteczność koordynacji polityk gospodarczych. W szczególności można by stworzyć prostszy i bardziej wydajny wkład nadzoru europejskiego w prowadzenie polityk krajowych poprzez zweryfikowanie harmonogramu zapobiegawczej części SGP – związanej z przedstawianiem i oceną programów stabilności i konwergencji – i zapewnienie jego większej zgodności z krajowym procesem budżetowym.

Można by wzmocnić rolę programów stabilności i konwergencji. Po pierwsze, mogą one określać średnioterminową strategię budżetową na początku mandatu wyborczego dla nowych rządów. Aktualizacja tego programu mogłaby wtedy stać się rzeczywistym ćwiczeniem ex ante, wcześniej w danym roku. Pozwoliłoby to na uwzględnienie BEPG i opinii na temat programów w ramach przygotowywania budżetów krajowych przez rządy. Ocena wykonania BEPG na początku kolejnego roku mogłaby zamykać roczny cykl i przygotowywać podłoże dla kolejnego cyklu.

Z tego typu rewizją kalendarza polityki gospodarczej wiąże się kilka korzyści. Po pierwsze, zmiana kierunku programów stabilności i konwergencji i zwrócenie ich w stronę planowania strategicznego przy odejściu od opisywania projektu rocznej ustawy budżetowej zwiększyłoby koncentrację tego działania na perspektywie średnioterminowej. Po drugie, odpowiedni semestr UE dla polityki gospodarczej, poprzez zwiększenie interakcji pomiędzy poziomem europejskim a poziomami krajowymi przed przygotowaniem propozycji budżetu na następny rok może zwiększyć posiadanie koordynacji polityki UE przez Państwa Członkowskie, ułatwiając tym samym uwzględnienie wspólnych orientacji w krajowym opracowywaniu polityk. Po trzecie, zmiana ta mogłaby stworzyć możliwość większego zaangażowania parlamentów krajowych na wczesnym etapie planowania budżetu wieloletniego: mogłoby to zwiększyć zasadność ram fiskalnych UE. Wreszcie mogłoby to pozwolić na wzmocnienie oceny wykonania – zarówno BEPG i programów – poprzez powiązanie analiz przeprowadzanych na koniec roku w stosunku do głównych elementów dopiero co przyjętego budżetu z zaleceniami zawartymi w BEPG i dotyczącymi zarówno jakości finansów publicznych jak i aspektów budżetowych innych zaleceń.

4. POPRAWA EGZEKWOWANIA

Zweryfikowany projekt zasad i procesów UE umocniłby gospodarcze przesłanki ram, sprzyjając ich wiarygodności i zwiększonemu posiadaniu przez Państwa Członkowskie. Rozważenie dodatkowych pytań na temat funkcjonowania zapobiegawczych, odstraszających i naprawczych aspektów nadzoru gospodarczego i budżetowego oraz jego związku z ramami instytucjonalnymi przyczyniłoby się również do lepszego egzekwowania wspólnych zasad. Egzekwowanie ram UE i związanych z nimi wytycznych oraz zaleceń można poprawić zarówno na poziomie krajowym jak i wspólnotowym, poprzez wyjaśnienie odpowiednich ról różnych instytucji, zwiększoną efektywność krajowych procedur budżetowych i zaangażowanie wszystkich krajowych graczy. Niemniej jednak, egzekwowanie w kontekście Traktatu pozostaje w rękach Państw Członkowskich i ich politycznego zobowiązania do wywierania w pełni odpowiedniej wzajemnej presji.

Komisja propaguje cele Unii i monitoruje poszanowanie Traktatu oraz zgodność Państw Członkowskich z zaleceniami Rady, jak również proponuje i zaleca Radzie odpowiednie działania. W granicach uprawnień określonych ramami prawnymi Rada, stosując uznanie polityczne, decyduje następnie ostatecznie o definicji wspólnych wytycznych politycznych

bądź też o stopniu i zakresie, w jakim zalecenia Rady powinny nakłaniać do poprawy znaczących błędów. Zasady te zostały potwierdzone orzeczeniem Trybunału z dnia 13 lipca 2004 r.. Przepisy wprowadzone w nowej Konstytucji, takie jak „wczesne ostrzeżenie" wydawane bezpośrednio przez Komisję oraz decyzje Rady wprowadzające procedurę nadmiernego deficytu w oparciu o wnioski Komisji bardziej niż w oparciu o zalecenia, zarówno wzmacniają system zarządzania gospodarczego jak i wyjaśniają uzupełniające się role Rady i Komisji.

Wykonanie ram fiskalnych i ich wiarygodność zależy również od jakości, punktualności i rzetelności statystyk fiskalnych oraz oceny rządowych pozycji budżetowych. W tym zakresie rolę odegra lepszy monitoring zgłaszanych danych na poziomie UE: zgodnie z Konkluzjami Rady Ecofin z dnia 2 czerwca 2004 Komisja opracuje minimalne europejskie normy struktur instytucjonalnych władz statystycznych. Konieczne jest zapewnienie spójności pomiędzy statusem i prerogatywami krajowych władz statystycznych a ich zadaniem polegającym na zapewnieniu rzetelności i punktualności statystyk. Pełna przejrzystość pozwoli rynkom finansowym lepiej oceniać zdolność kredytową różnych Państw Członkowskich.

Odstraszające elementy koordynacji budżetowej koncentrujące się na stosowaniu wzajemnego nacisku jako mechanizmu sankcji, wspierane ostateczną groźbą kar finansowych, stanowią kluczową część ram fiskalnych UE.

Można by zwiększyć skuteczność wzajemnej presji mającej na celu zniechęcenie Państw Członkowskich do niewypełnienia ich zobowiązań prawnych poprzez wskazywanie, zawstydzanie i, w razie konieczności, obwinianie. Krajowa społeczna świadomość niesolidnych polityk gospodarczych zwiększyłaby „koszty reputacji", stymulując odpowiednie działania i ograniczając w ten sposób uprzedzenia deficytowe uwarunkowane na przykład cyklem wyborczym. Przekazywanie kosztów reputacji do opinii społecznej lub na rynki finansowe jest ograniczone w istniejących ramach, zgodnie z zaobserwowanymi dotychczasowymi doświadczeniami. Ponadto, umocnienie funkcjonowania odstraszania i wzajemnej presji w Radzie mogłoby w znacznym stopniu przyczynić się do poprawy funkcjonowania koordynacji polityk fiskalnych.

Należy przewidzieć środki prowadzące do większej przejrzystości i odpowiedzialności w zakresie polityk budżetowych Państw Członkowskich. Na poziomie europejskim dążenia w tym celu powinny polegać na pierwszym etapie na zwiększeniu przejrzystości w zakresie działań nadzorczych. Komisja wkroczyła już na tę drogę, od zeszłego roku, zbierając i wydając większość informacji dotyczących oceny programów stabilności i konwergencji, jak również realizacji procedury nadmiernego deficytu. Komisja może podjąć dalsze kroki w celu zwiększenia ilości i jakości informacji przez nią rozpowszechnianych i zwiększenia wzajemnej presji na Państwa Członkowskie. Przykładowo, Komisja może regularnie przedstawiać swoją ocenę sytuacji budżetowej Parlamentowi Europejskiemu, w celu wywołania debaty. W ten sposób Parlament Europejski mógłby przyczynić się do zwiększenia świadomości społecznej.

Istnieje również potrzeba lepszego przekładania zobowiązań europejskich na poziom krajowy. Traktat uznaje odpowiednio znaczenie krajowych instytucji budżetowych i procedur tworzenia silnych polityk budżetowych, wzywając Państwa Członkowskie do „zapewnienia, że krajowe procedury w obszarze budżetowym umożliwią im wypełnienie ich zobowiązań"[2].

[2] art. 3, 20 Protokół TWE. Procedura Nadmiernego Deficytu.

Instytucje budżetowe powinny w sposób odpowiedni odzwierciedlać strukturę konstytucyjną i instytucjonalną właściwą dla danego kraju.

W tym kontekście rola odgrywana w niektórych Państwach Członkowskich przez krajowe odpowiedniki w zakresie funkcji monitoringowej pełnionej przez Komisję na poziomie UE wydaje się znacząca. Biorąc przykład z odnoszących sukcesy krajowych organów istniejących w postaci niezależnych instytutów prowadzących nadzór krajowych polityk budżetowych i gospodarczych i publicznie przedstawiających poglądy na temat ich wykonywania, Państwa Członkowskie powinny zastanowić się, w jaki sposób ująć tego typu instytucje w swoich ramach instytucjonalnych. Poza tym, większe zaangażowanie parlamentów krajowych w proces koordynacji mogłoby pomóc zwiększyć odpowiedzialność na poziomie Państwa Członkowskiego i w ten sposób zwiększyć skuteczność wzajemnej presji.

* * *

W ciągu nadchodzących miesięcy Komisja – w porozumieniu z Państwami Członkowskimi – będzie kontynuować prace mające na celu rozbudowanie tych pomysłów i nadanie im cech operacyjnych. Komisja przedstawi następnie wnioski legislacyjne w sprawie wykonania pomysłów dotyczących wzmocnienia zarządzania gospodarczego, które przyczyni się do utrzymania silnych finansów publicznych i rozbudowy potencjału UE w zakresie wzrostu gospodarczego.