

PL

PL

PL



KOMISJA EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 12.5.2010
KOM(2010) 250 wersja ostateczna

**KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY
EUROPEJSKIEJ, RADY, EUROPEJSKIEGO BANKU CENTRALNEGO,
EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I KOMITETU
REGIONÓW**

Zacieśnienie koordynacji polityki gospodarczej

**KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY
EUROPEJSKIEJ, RADY, EUROPEJSKIEGO BANKU CENTRALNEGO,
EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I KOMITETU
REGIONÓW**

Zacieśnienie koordynacji polityki gospodarczej

„System zarządzania strefą euro oraz koordynacja polityki gospodarczej muszą ulec poprawie. Będzie to wymagało zarówno pogłębienia i poszerzenia mechanizmów nadzoru gospodarczego celem wytyczenia kierunku dla polityki budżetowej w kontekście pełnego cyklu koniunkturalnego i w perspektywie długookresowej, jak również jednoczesnych działań na rzecz zmniejszenia różnic między państwami członkowskimi pod względem wzrostu gospodarczego, inflacji i konkurencyjności”. (Informacja prasowa IP/08/716 z 7 maja 2008 r. w związku z opublikowaniem komunikatu Komisji „10 lat istnienia unii gospodarczej i walutowej – sukcesy i wyzwania”)

I. WPROWADZENIE

Światowy kryzys gospodarczy wystawił na próbę obecne mechanizmy koordynacji polityki gospodarczej w Unii Europejskiej i ujawnił ich słabe strony. Pod szczególną presją znalazło się funkcjonowanie unii gospodarczej i walutowej, ze względu na wcześniejsze przypadki nieprzestrzegania przepisów i zasad stanowiących jej podstawę. Istniejące procedury nadzoru okazały się niewystarczające. W niniejszym komunikacie zaproponowano środki, jakie należy zastosować w perspektywie krótkoterminowej na podstawie Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) celem zaradzenia tej sytuacji.

Obecny kryzys gospodarczy nie miał w naszych czasach precedensu. Kryzys zniweczył efekty wysokiej dynamiki wzrostu gospodarczego i tworzenia nowych miejsc pracy w ostatniej dekadzie, odsłaniając pewne fundamentalne słabości naszej gospodarki. Zaburzenia równowagi budżetowej i inne zaburzenia równowagi makroekonomicznej, które nagromadziły się w latach poprzedzających kryzys, sprawiły, że gospodarka UE stała się podatna na skutki światowego kryzysu finansowego i załamania koniunktury gospodarczej. Bardzo ucierpiały nasze finanse publiczne. Deficyt budżetowy wynosi średnio 7 % PKB, a poziom długu przekracza 80 % PKB, co oznacza, że oba te parametry znacznie przekraczają określone w Traktacie wartości referencyjne, które wynoszą – odpowiednio – 3 % i 60 % PKB.

Nie można bez końca utrzymywać wysokiego poziomu długu publicznego. Realizacja strategii „Europa 2020”, uzgodnionej w marcu przez Radę Europejską, musi opierać się na wiarygodnej strategii wyjścia. W nadchodzących latach UE musi stawić czoła wielkim wyzwaniom w związku z koniecznością konsolidacji finansów publicznych przy jednoczesnym pobudzeniu trwałego wzrostu gospodarczego. Pakt na rzecz stabilności i wzrostu zapewnia odpowiednie ramy na potrzeby wyjścia z kryzysu w sposób dobrze zorganizowany. Jednak aby wesprzeć potencjał wzrostu gospodarczego w UE i poprawić perspektywy na utrzymanie naszych modeli socjalnych, w ramach konsolidacji finansów publicznych konieczne będzie ustalenie priorytetów i dokonanie trudnych wyborów. Zasadnicze znaczenie będzie miała przy tym koordynacja na poziomie UE, która pomoże zaradzić negatywnym skutkom ubocznym.

Obecny kryzys finansowy oraz presja na stabilność finansową w Europie uwypukliły wyraźniej niż kiedykolwiek wzajemną zależność gospodarek państw członkowskich UE, zwłaszcza w ramach strefy euro. Fakt przynależności do UE, z jej liczącym 500 mln konsumentów rynkiem wewnętrznym i wspólną walutą w szesnastu państwach członkowskich, był dla nich korzystny. Istniejące narzędzia i metody koordynacji pozwoliły UE działać wspólnie na rzecz przezwyciężenia kryzysu i przetrwać burzę, której żadne z państw członkowskich nie byłoby w stanie stawić czoła na własną rękę. Te niedawne doświadczenia ujawniły jednak również pewne luki i słabości obecnego systemu, podkreślając potrzebę ściślejszej i wcześniejszej koordynacji politycznej, dodatkowych mechanizmów prewencyjnych i naprawczych oraz instrumentu reagowania kryzysowego dla krajów strefy euro.

W reakcji na bezpośrednie potrzeby związane z kryzysem podjęto pilne działania, których kulminacja nastąpiła w dniu 9 maja, kiedy to Rada ECOFIN na wniosek Komisji podjęła decyzję o utworzeniu europejskiego mechanizmu stabilizacji finansowej i uzgodniła zobowiązanie do przyspieszenia tempa konsolidacji budżetowej w uzasadnionych przypadkach. Należy wyciągnąć odpowiednie wnioski i podjąć kroki na rzecz wzmocnienia systemu zarządzania gospodarczego w UE na przyszłość. W niniejszym komunikacie Komisja przedstawia opartą na trzech filarach koncepcję zacieśnienia koordynacji polityki gospodarczej. Większość propozycji dotyczy całej UE, lecz dla strefy euro proponuje się przyjęcie bardziej ambitnej koncepcji, na podstawie art. 136 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

W komunikacie podkreśla się konieczność wykorzystania w pełni narzędzi nadzoru przewidzianych w Traktacie. Narzędzia te należy w razie konieczności zmodyfikować lub uzupełnić. W komunikacie wzywa się do lepszego przestrzegania paktu stabilności i wzrostu oraz do objęcia nadzorem zaburzeń równowagi makroekonomicznej. W tym celu proponuje się wprowadzenie tzw. europejskiego okresu oceny i koordynacji polityki gospodarczej, który zapewniłby państwom członkowskim możliwość skorzystania z wczesnej koordynacji na szczeblu europejskim podczas przygotowywania krajowych programów stabilności i programów konwergencji, a także krajowych budżetów i programów reform. W komunikacie przedstawiono także zbiór zasad, które powinny stanowić podstawę solidnych ram zarządzania kryzysowego dla państw członkowskich strefy euro.

Są to ambitne, lecz niezbędne idee, które Komisja przedstawia celem uzyskania opinii państw członkowskich, Parlamentu Europejskiego i zainteresowanych stron. W nadchodzących miesiącach Komisja przedstawi wnioski ustawodawcze celem wprowadzenia tych idei w życie.

II. ŚWIATOWY KRYZYS FINANSOWY UJAWNIL I SPOTĘGOWAŁ WYZWANIA, WOBEC KTÓRYCH STOI GOSPODARKA EUROPEJSKA

Dług publiczny nie został wystarczająco zmniejszony w ciągu ostatniej dekady. Zabrakło zaangażowania na rzecz konsolidacji budżetowej, zwłaszcza w okresach dobrej koniunktury gospodarczej. W niektórych państwach członkowskich dochody tymczasowo wzrosły za sprawą działalności przynoszącej duże wpływy podatkowe, w następstwie nietrwałej hossy w branży mieszkaniowej, budowlanej czy usług finansowych. Gwałtowna korekta tych zaburzeń równowagi makrofinansowej, będąca następstwem kryzysu, doprowadziła w tych państwach członkowskich do załamania wpływów podatkowych, ujawniając znacznie gorszą niż przewidywano fundamentalną sytuację budżetową. W 2007 r. saldo budżetowe w państwach członkowskich UE było zbliżone do równowagi (-0,8 % PKB w UE i -0,6 % w strefie euro),

natomiast w roku 2010 oczekuje się deficytu na poziomie bliskim 7 % PKB. Stale rośnie dług publiczny. Według najnowszych prognoz służb Komisji w 2011 r. osiągnie on 84 % PKB (88 % w strefie euro), niwecząc wyniki dwudziestu lat konsolidacji. Dodatkowy powód do niepokoju stanowią znaczne zobowiązania warunkowe związane z ratowaniem instytucji finansowych, odpowiadające dalszym 25 % PKB w UE i nakładające się na długookresowe wyzwania budżetowe związane ze starzeniem się społeczeństwa.

Inne zaburzenia równowagi makroekonomicznej i finansowej przyczyniły się w szczególności do zwiększenia podatności na zagrożenia gospodarki strefy euro. Utrzymujące się w strefie euro różnice pod względem konkurencyjności oraz zaburzenia równowagi makroekonomicznej zagrażają funkcjonowaniu unii gospodarczej i walutowej. W latach poprzedzających kryzys niskie koszty finansowania przyczyniały się do niewłaściwej alokacji zasobów, które często trafiały do mało produktywnych zastosowań, co w niektórych państwach członkowskich prowadziło do nadmiernej konsumpcji, powstawania baniek na rynku mieszkaniowym oraz akumulacji zadłużenia zewnętrznego i wewnętrznego. Luka konkurencyjna osiągnęła historyczne maksimum tuż przed wybuchem kryzysu. Począwszy od zrównoważonego salda w 1999 r. zagregowane nadwyżki na rachunkach obrotów bieżących w strefie euro stopniowo rosły i osiągnęły poziom 7,7 % PKB w 2007 r., podczas gdy zagregowane deficyty wzrosły z 3,5 % PKB w 1999 r. do 9,7 % w roku 2007¹. Kryzys gospodarczo-finansowy doprowadził do częściowego zrównoważenia sald na rachunkach obrotów bieżących, które jednak tylko w części ma charakter strukturalny. Potrzebna jest gruntowna reorientacja polityki celem doprowadzenia do niezbędnych korekt w kategoriach kosztów i wynagrodzeń, reform strukturalnych oraz realokacji zatrudnienia i kapitału.

W Grecji wyjątkowe połączenie luźnej polityki budżetowej, nieadekwatnej reakcji na narastające zaburzenia równowagi, słabości strukturalnych i przekazywania nierzetelnych danych statystycznych doprowadziło do bezprecedensowego kryzysu zadłużenia publicznego. Nagle okazało się, że stojąca za tym sytuacja finansów publicznych jedynie częściowo wynika z przekazywania nierzetelnych danych statystycznych w przeszłości, a w rzeczywistości jest ona przede wszystkim następstwem nieodpowiedniej polityki budżetowej. Choć sytuacja ta była po części możliwa za sprawą niedociągnięć istniejących ram nadzoru gospodarczego, to wyraźnie pokazuje zasadnicze znaczenie zapewnienia faktycznego przestrzegania przepisów. W obliczu bezprecedensowego kryzysu zadłużenia publicznego, wobec którego strefa euro nie dysponowała żadnymi instrumentami naprawczymi, państwa członkowskie uzgodniły przyjęcie kompleksowego pakietu środków mających na celu utrzymanie stabilności finansowej w Europie². Celem niniejszego komunikatu jest zdecydowane wzmocnienie unijnego mechanizmu nadzoru, aby taka sytuacja nie mogła się nigdy powtórzyć w żadnym państwie członkowskim. Kryzys uwypukla również potrzebę posiadania odpowiednich narzędzi zarządzania sytuacją, która zagraża stabilności finansowej strefy euro.

¹ Podane wartości nadwyżki na rachunkach obrotów bieżących odpowiadają łącznej nadwyżce Niemiec, Luksemburga, Niderlandów, Austrii i Finlandii. Wartości deficytu na rachunkach obrotów bieżących odpowiadają łącznemu deficytowi Irlandii, Grecji, Hiszpanii, Cypru i Portugalii.

² Konkluzje z posiedzenia Rady ds. Gospodarczych i Finansowych w dniu 9 maja 2010 r.

III. WZMOCNIENIE KOORDYNACJI POLITYKI GOSPODARCZEJ

III.1. Lepsze przestrzeganie paktu stabilności i wzrostu oraz ściślejsza koordynacja polityki budżetowej

Przepisy i zasady paktu stabilności i wzrostu są odpowiednie i aktualne. Pomimo paktu państwom członkowskim nie udało się jednak zgromadzić odpowiednich rezerw w okresach dobrej koniunktury. Wzmocnienie prewencyjnego aspektu nadzoru budżetowego musi stanowić integralną część ściślejszej koordynacji polityki budżetowej. Konieczne jest także zapewnienie lepszego przestrzegania przepisów oraz położenie większego nacisku na stabilność finansów publicznych.

Centralnym elementem części prewencyjnej paktu jest przygotowanie i ocena programów stabilności i konwergencji. Należy zdecydowanie wzmocnić ich wpływ i skuteczność, większą wagę przywiązując do początkowych etapów tego procesu oraz zwiększając możliwości egzekwowania zobowiązań. Pierwszemu z tych celów służyć ma wprowadzenie tzw. europejskiego okresu oceny, które omówiono w punkcie III.3 poniżej. Drugi z nich zrealizować można na przykład poprzez wprowadzenie możliwości zobowiązania do złożenia oprocentowanego depozytu w przypadku, gdy dane państwo członkowskie prowadzi nieodpowiednią politykę budżetową i w niewystarczającym tempie realizuje swój średniookresowy cel budżetowy w okresach dobrej koniunktury. Wymagałoby to zmiany prawa wtórnego.

Krajowe ramy budżetowe powinny lepiej uwzględniać priorytety unijnego nadzoru budżetowego. Państwa członkowskie należy zachęcać do przeniesienia do prawa krajowego zapisanego w Traktacie celu, jakim są zdrowe finanse publiczne. Krajowe ramy budżetowe to zbiór elementów stanowiących podstawę zarządzania budżetem krajowym, tzn. właściwa dla danego kraju struktura instytucjonalna kształtująca politykę budżetową na szczeblu krajowym. Aby nadać konkretne znaczenie komplementarności unijnych i krajowych budżetowych ram prawnych, można by za pomocą wiążących prawnie instrumentów doprecyzować zapisane w protokole nr 12 do TFUE zobowiązanie państw członkowskich do posiadania procedur budżetowych gwarantujących wywiązywanie się przez nie z traktatowych zobowiązań dotyczących dyscypliny budżetowej. Instrumenty takie mogłyby na przykład nakazywać, aby krajowe ramy uwzględniały procedury wieloletniego planowania budżetowego, zapewniając w ten sposób osiągnięcie średniookresowego celu budżetowego.

Podstawą części naprawczej paktu stabilności i wzrostu jest procedura nadmiernego deficytu. Zawarty w niej aspekt naprawczy wchodzi jednak do gry na zbyt późnym etapie, by mógł należycie motywować państwa członkowskie do wczesnego reagowania na pojawiające się zaburzenia równowagi budżetowej. Funkcjonowanie procedury nadmiernego deficytu można usprawnić poprzez przyspieszenie procedur, zwłaszcza wobec państw członkowskich wielokrotnie naruszających postanowienia paktu. Wymagać to będzie zmiany prawa wtórnego.

Należy położyć większy nacisk na kwestie zadłużenia publicznego i stabilności finansów publicznych. Ostatnie wydarzenia uwydatniły nie tylko podatność na zagrożenia państw członkowskich dźwigających ciężar bardzo wysokiego zadłużenia publicznego, lecz także możliwe negatywne reperkusje takiej sytuacji dla innych państw. Wysokie zadłużenie ma wpływ na perspektywy wzrostu w średnim i długim okresie i pozbawia władze możliwości prowadzenia wiarygodnej, antycyklicznej polityki w chwilach, kiedy jest najbardziej potrzebna. Jest to tym bardziej aktualne w sytuacji narastania zagrożeń dla stabilności

finansów publicznych, w tym zagrożeń wynikających z uchwalonych niedawno pakietów na rzecz ratowania banków, a także ze starzenia się społeczeństwa.

Należy skutecznie stosować kryterium długu w ramach procedury nadmiernego deficytu. Procedura ta powinna w lepszy sposób uwzględniać wzajemną zależność długu i deficytu, aby bardziej motywować do prowadzenia rozważnej polityki. Państwa członkowskie, w których wskaźnik długu przekracza 60 % PKB, powinny być obejmowane procedurą nadmiernego deficytu, jeśli spadek zadłużenia w danym okresie poprzedzającym jest mniejszy od odpowiedniej wartości odniesienia. W szczególności Komisja i Rada dokonywałyby oceny, czy wysokość deficytu budżetowego umożliwia stałą i znaczącą redukcję zadłużenia publicznego. Jako istotny czynnik należy uwzględnić zagrożenia budżetowe wynikające z jawnych i ukrytych zobowiązań. Jednocześnie uchylenie procedury nadmiernego deficytu dla państw członkowskich o zadłużeniu przekraczającym 60 % PKB powinno być uzależnione od oceny przewidywanego kształtowania się zadłużenia i zagrożeń. Podejście to jest w pełni zgodne z art. 126 TFUE i wymagałoby pewnych zmian w prawie wtórnym.

Aby zapewnić lepsze przestrzeganie zasad paktu stabilności i wzrostu należy zwrócić większą uwagę na wykorzystanie środków z budżetu UE. Obecnie zawieszenie środków z Funduszu Spójności, które przysługują jedynie części państw członkowskich, jest rozważane dopiero na późnym etapie procedury nadmiernego deficytu (art. 126 ust. 8 TFUE).

Przygotowując decyzje dotyczące ram finansowych na kolejny okres, **należy rozważyć możliwość uciekania się w szerszym zakresie i w odpowiednim czasie do środków budżetowych UE celem motywowania do przestrzegania paktu.** Celem powinno być wprowadzenie sprawiedliwych, dostępnych w odpowiednim czasie i skutecznych bodźców do przestrzegania zasad paktu stabilności i wzrostu. Można wzmocnić warunkowość, a państwa członkowskie mogłyby zostać poproszone o przekierowanie środków celem poprawy jakości finansów publicznych, po tym jak stwierdzi się istnienie nadmiernego deficytu (zgodnie z art. 126 ust. 6 TFUE).

Polityka spójności powinna odgrywać większą rolę we wspieraniu działań podejmowanych przez państwa członkowskie w ramach usuwania słabości strukturalnych i rozwiązywania problemów związanych z konkurencyjnością. W piątym sprawozdaniu na temat spójności, które zostanie wkrótce opublikowane, przedstawione zostaną propozycje w tym zakresie, mające na celu w szczególności wzmocnienie możliwości instytucjonalnych i sprawności funkcjonowania administracji publicznej.

W okresie obowiązywania aktualnych ram finansowych należy w sposób bardziej rygorystyczny i zgodny z zasadami stosować obecną klauzulę dotyczącą zawieszania wypłat środków z Funduszu Spójności w razie powtarzających się przypadków naruszenia paktu.

Poprawa funkcjonowania istniejących mechanizmów w ramach paktu stabilności i wzrostu

- Zwiększenie skuteczności ocen programów stabilności i konwergencji poprzez lepszą koordynację *ex ante*
- Lepsze uwzględnianie priorytetów unijnego nadzoru budżetowego w krajowych ramach budżetowych

Redukcja wysokiego zadłużenia publicznego i ochrona długoterminowej stabilności finansów publicznych

- Zwiększenie wagi przewidzianego w Traktacie kryterium długu publicznego
- Lepsze uwzględnianie wzajemnej zależności długu i deficytu

Lepsze bodźce do przestrzegania zasad paktu stabilności i wzrostu oraz sankcje za jego nieprzestrzeganie

- Konieczność złożenia oprocentowanego depozytu w przypadku prowadzenia nieodpowiedniej polityki budżetowej
- Bardziej rygorystyczne i uzależnione od spełnienia określonych warunków wykorzystanie funduszy UE celem zapewnienia lepszego przestrzegania zasad paktu stabilności i wzrostu
- Skrócenie procedury w razie powtarzających się przypadków naruszenia paktu oraz bardziej rygorystyczne zastosowanie rozporządzenia o Funduszu Spójności

III.2. Poszerzenie nadzoru zmian sytuacji makroekonomicznej i konkurencyjności w strefie euro

Zaburzenia równowagi makrofinansowej i strukturalnej znajdują się w centrum uwagi kompleksowej unijnej strategii na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia „Europa 2020”. Stanowi ona ambitną i obszerną strategię na rzecz inteligentnego, trwałego i sprzyjającego włączeniu społecznemu wzrostu gospodarczego w UE. W kontekście kryzysu za nowy punkt ciężkości przyjęto w niej usunięcie słabości Europy w zakresie nadzoru nad wyzwaniami makrofinansowymi i strukturalnymi. Biorąc pod uwagę głębokie współzależności natury gospodarczej i finansowej w strefie euro oraz ich skutki dla wspólnej waluty, w strategii „Europa 2020” nawołuje się do opracowania szczególnych ram politycznych dla strefy euro celem rozwiązania problemu znacznych zaburzeń równowagi makroekonomicznej³. W marcu 2010 r. Rada Europejska wezwała Komisję do przedstawienia do czerwca 2010 r. propozycji dotyczących zacieśnienia koordynacji w strefie euro, przy wykorzystaniu nowych instrumentów koordynacji gospodarczej dostępnych na mocy art. 136 TFUE.

Nagromadzenie znacznych, utrzymujących się przez dłuższy czas zaburzeń równowagi makroekonomicznej w strefie euro niesie ze sobą ryzyko osłabienia spójności strefy euro i zaburzenia prawidłowego funkcjonowania unii gospodarczej i walutowej. Aby uniknąć powstawania poważnych zaburzeń równowagi w strefie euro istotne jest zatem pogłębienie analizy i rozszerzenie nadzoru gospodarczego poza aspekty budżetowe, celem uwzględnienia innych rodzajów zaburzeń równowagi makroekonomicznej, w tym zmian sytuacji pod względem konkurencyjności i podstawowych wyzwań strukturalnych. Proponuje się

³ Komisja wielokrotnie w przeszłości opowiadała się za pogłębieniem i poszerzeniem koordynacji gospodarczej w strefie euro, między innymi w rocznym przeglądzie sytuacji w strefie euro z 2009 r. oraz w opublikowanym w 2008 r. komunikacie „10 lat istnienia unii gospodarczej i walutowej – sukcesy i wyzwania”.

rozbudowę wzajemnej oceny zaburzeń równowagi makroekonomicznej prowadzonej obecnie przez eurogrupę do ustrukturyzowanych ram nadzoru dla państw członkowskich strefy euro, na podstawie art. 136 TFUE. Ramy te będą obejmowały pogłębiony nadzór, bardziej ambitną koordynację polityczną i bardziej surowe działania następcze niż przewidziano to w strategii „Europa 2020” dla wszystkich państw członkowskich UE. Podobnie jak w przypadku ram budżetowych UE, które również mają zastosowanie do wszystkich państw członkowskich Unii, w stosunku do państw należących do strefy euro miałyby zastosowanie bardziej surowe zasady.

Nadzór będzie między innymi obejmował „tabelę wyników”, która będzie wskazywała na konieczność podjęcia działań. Opracowana tablica wyników, uwzględniająca zarówno rozwój sytuacji zewnętrznej, jak i wewnętrznej, byłaby regularnie obserwowana. Obejmowałaby ona zbiór odpowiednich wskaźników i odzwierciedlałaby między innymi rozwój sytuacji w zakresie rachunku obrotów bieżących, wartości aktywów zagranicznych netto, wydajności, jednostkowych kosztów pracy, zatrudnienia, efektywnego realnego kursu walutowego i długu publicznego, a także kosztów kredytu i cen aktywów w sektorze prywatnym. Szczególnie istotne wydaje się wykrywanie już na wczesnym etapie hossy na rynkach aktywów i nadmiernego wzrostu akcji kredytowej, co umożliwiłoby uniknięcie późniejszych kosztownych korekt zaburzeń równowagi budżetowej i zewnętrznej. Analiza ta stanowiłaby podstawę formułowania zaleceń dotyczących środków zapobiegawczych lub naprawczych, które miałyby zostać podjęte w danych państwach członkowskich.

Komisja zamierza również poddawać ocenie rozwój zaburzeń równowagi makroekonomicznej i perspektyw makroekonomicznych w strefie euro traktowanej jako całość. Dzięki uwzględnieniu sytuacji całej strefy euro i sytuacji poszczególnych krajów Komisja dokonywałaby oceny ryzyka wszelkich możliwych form zaburzeń równowagi makroekonomicznej, które mogłyby zagrażać właściwemu funkcjonowaniu strefy euro. W takim przypadku Komisja dokonywałaby bardziej szczegółowej analizy ryzyka leżącego u podstaw pojawiających się zaburzeń równowagi. Analiza ta będzie stanowiła podstawę dla orientacji polityki. Rada, głosami jedynie państw członkowskich strefy euro, zwracałaby się do danego państwa członkowskiego (danych państw członkowskich) o podjęcie koniecznych działań celem zaradzenia sytuacji. Jeżeli państwo (państwa) członkowskie nie podjęłoby (podjęłyby) w wyznaczonych ramach czasowych właściwych środków mających na celu skorygowanie odnotowanego zaburzenia równowagi, Rada mogłaby wzmocnić nadzór nad danym państwem członkowskim celem zapewnienia właściwego funkcjonowania unii gospodarczej i walutowej oraz, na wniosek Komisji, skierować precyzyjne zalecenia dotyczące polityki gospodarczej. W stosownych przypadkach Komisja mogłaby skorzystać z przysługującej jej możliwości skierowania wczesnych ostrzeżeń bezpośrednio pod adresem danego państwa członkowskiego należącego do strefy euro. Jeżeli zachodziłaby taka potrzeba, zalecenia mogłyby również zostać skierowane do wszystkich państw członkowskich strefy euro.

Działania prewencyjne i naprawcze mogą się okazać niezbędne w wielu różnych obszarach polityki, tak aby skutecznie zlikwidować zaburzenia równowagi makroekonomicznej i leżące u ich źródeł przyczyny strukturalne. W odróżnieniu od korekty nadmiernych deficytów, polityka gospodarcza wywiera zazwyczaj jedynie pośredni i opóźniony wpływ na procesy nierównowagi zewnętrznej. W zależności od konkretnych wyzwań, przed którymi stoi dana gospodarka, zalecenia dotyczące polityki (w kontekście paktu stabilności i wzrostu) mogłyby zatem dotyczyć aspektów polityki budżetowej związanych zarówno z wydatkami, jak i z dochodami, ponieważ kryzys uwidoczniał, że zmiany składników dochodów budżetowych również stanowią istotny wskaźnik informujący

o możliwych zaburzeniach równowagi. W tym kontekście zalecenia mogłyby dotyczyć funkcjonowania rynku pracy oraz rynków produktowych i usług, zgodnie z ogólnymi wytycznymi w zakresie polityki gospodarczej i zatrudnienia. Powinny one również obejmować aspekty makroostrożnościowe celem uniknięcia nadmiernego wzrostu akcji kredytowej bądź cen aktywów lub ograniczenia takiego wzrostu, zgodnie z przyszłymi analizami Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego.

Wzmocnienie i poszerzenie nadzoru zmian sytuacji makroekonomicznej w strefie euro

- Opracowanie, w oparciu o strategię „Europa 2020”, ram dla wzmocnionego i poszerzonego nadzoru makroekonomicznego nad państwami członkowskimi strefy euro w formie rozporządzenia na podstawie art. 136 TFUE
- Opracowanie „tablicy wyników” umożliwiającej wskazanie progów alarmujących o poważnych zaburzeniach równowagi
- Formułowanie zaleceń dostosowanych do sytuacji poszczególnych krajów
- Sięgnięcie po formalne akty prawne Rady głoszącej w składzie państw członkowskich należących do strefy euro

III.3. Zintegrowana koordynacja polityki gospodarczej w UE: europejski okres oceny

Aby osiągnąć większą integrację nadzoru polityk gospodarczych, w ramach strategii „Europa 2020” zaproponowano synchronizację oceny polityk budżetowych i strukturalnych państw członkowskich UE. Wyniki szerszego nadzoru makroekonomicznego powinny zostać również uwzględnione przy formułowaniu zaleceń dotyczących polityki budżetowej w ramach paktu stabilności i wzrostu. W szczególności pojawienie się znacznych zaburzeń równowagi makroekonomicznej może wymagać określenia bardziej ambitnych celów budżetowych. Podobnie przy ocenie ryzyka wystąpienia znacznych zaburzeń równowagi i przy podejmowaniu decyzji o stosownej reakcji politycznej Komisja uwzględniałaby odpowiednie informacje udostępniane przez Europejską Radę ds. Ryzyka Systemowego. Ostrzeżenia i zalecenia kierowane przez Europejską Radę ds. Ryzyka Systemowego pod adresem danego państwa członkowskiego lub większej ich liczby byłyby traktowane jako przedmiot wspólnego zainteresowania, a jednocześnie wywierana byłaby właściwa wzajemna presja partnerska na podjęcie działań zaradczych. Zintegrowany cykl nadzoru w ramach europejskiego okresu oceny powinien ułatwiać osiągnięcie synergii i spójności między poszczególnymi torami nadzoru gospodarczego.

Prewencja jest bardziej skuteczna niż korekta. Aktualnie cykl nadzoru gospodarczego obejmuje zasadniczo ocenę *ex-post* słuszności polityki gospodarczej w kontekście przepisów paktu stabilności i wzrostu oraz ogólnych wytycznych polityki gospodarczej. Nieistniejący obecnie wymiar *ex-ante* nadzoru budżetowego i gospodarczego umożliwiłby formułowanie prawdziwych wytycznych, które uwzględniają kontekst europejski, a następnie ich przełożenie na decyzje polityczne podejmowane na poziomie krajowym. Bardziej terminowe przygotowywanie zaleceń dostosowanych do poszczególnych krajów przyniosłoby korzyści w kategoriach wszystkich aspektów nadzoru: budżetowego, makrofinansowego i strukturalnego.

System odpowiednio wczesnej wzajemnej oceny budżetów krajowych umożliwiłby wykrycie niespójności oraz narastających zaburzeń równowagi. Celem zagwarantowania rzetelności i dokładności danych konieczne byłoby wzmocnienie upoważnienia Eurostatu do kontrolowania statystyk krajowych, zgodnie z najnowszymi propozycjami Komisji. Istotne jest szybkie wprowadzenie tych wniosków legislacyjnych w życie, gdyż przyczyni się to do

poprawy jakości sprawozdawczości w zakresie finansów publicznych. Wcześniejsze zajęcie się problemem narastających zaburzeń równowagi budżetowej ułatwiłoby odwrócenie takich procesów i uniknięcie poważnego ryzyka dla stabilności makroekonomicznej i stabilności finansów publicznych. Programy konwergencji i programy stabilności powinny być przedkładane w pierwszej połowie roku, zamiast – jak dotychczas – pod jego koniec. Wczesna wzajemna ocena umożliwiłaby – przy pełnym poszanowaniu uprawnień parlamentów krajowych – sformułowanie wytycznych służących przygotowaniu budżetów krajowych na kolejny rok.

Dla całej strefy euro należałoby dokonywać horyzontalnej oceny kursu polityki budżetowej, przy czym jej podstawę stanowiłyby krajowe programy stabilności oraz prognozy Komisji. Szczególną wagę do tego całościowego obrazu należałoby przywiązywać w przypadkach wystąpienia w strefie euro poważnych napięć gospodarczych, kiedy to stosowane przez poszczególne państwa członkowskie środki polityki budżetowej o znacznym zakresie mogłyby prowadzić do istotnych skutków ubocznych. W sytuacji oczywistych niedociągnięć w planach budżetowych na kolejny rok można by zalecić dokonanie w nich odpowiednich zmian. W tym nowym systemie zacieśnionej koordynacji kluczową rolę powinna odgrywać eurogrupa, która w stosownych przypadkach powinna mieć możliwość podejmowania formalnych decyzji zgodnie z tym, co przewiduje traktat lizboński.

Europejski okres oceny powinien obejmować cykl nadzoru nad polityką budżetową i strukturalną. Okres oceny byłby inicjowany na początku roku przez przegląd horyzontalny, w ramach którego Rada Europejska, w oparciu o analizy Komisji, określałaby główne wyzwania gospodarcze stojące przed UE i strefą euro oraz formułowałaby strategiczne wytyczne dotyczące polityki. Państwa członkowskie uwzględniałyby wnioski płynące z tej horyzontalnej dyskusji w trakcie przygotowywania programów konwergencji i programów stabilności oraz krajowych programów reform. Zarówno programy stabilności i programy konwergencji, jak i krajowe programy reform byłyby publikowane równolegle, tak aby strategia budżetowa i cele budżetowe mogły odzwierciedlać ewentualny wpływ reform na wzrost gospodarczy i sytuację budżetową. Państwa członkowskie byłyby również zachęcane, przy pełnym poszanowaniu krajowych przepisów i procedur, do włączenia w ten proces parlamentów krajowych, jeszcze przed przedłożeniem programów stabilności i programów konwergencji oraz krajowych programów reform na potrzeby wielostronnego nadzoru na szczeblu UE. Rada, w oparciu o ocenę Komisji, dokonywałaby następnie własnej oceny i przedstawiała wytyczne w momencie, kiedy istotne decyzje budżetowe na szczeblu krajowym znajdują się jeszcze w fazie przygotowawczej. Również Parlament Europejski powinien być odpowiednio włączony w tym kontekście.

Europejski okres oceny na potrzeby lepiej zintegrowanej koordynacji ex-ante polityki budżetowej

- Dostosowanie przedkładania programów konwergencji i programów stabilności i krajowych programów reform oraz dyskusji nad nimi celem oceny ogólnej sytuacji gospodarczej i lepszego powiązania w czasie z krajowymi cyklami prac nad budżetem
- Zapewnienie skutecznych i terminowych zaleceń politycznych Rady Europejskiej i Rady w oparciu o ocenę Komisji

→Większa skuteczność zintegrowanego nadzoru, przy wykorzystaniu wszystkich zalet systemu wzajemnej oceny

III.4. Solidne ramy zarządzania kryzysowego dla państw członkowskich strefy euro

Kryzys w Grecji uwidocznił konieczność stworzenia solidnych ram zarządzania kryzysowego dla państw członkowskich strefy euro.

Problemy finansowe jednego państwa członkowskiego mogą zagrozić stabilności makrofinansowej całej strefy euro. Kryzys wyraźnie pokazał, że omówione wyżej instrumenty nadzoru i prewencji oraz instrumenty dostosowawcze muszą zostać uzupełnione solidnymi ramami zarządzania kryzysowego. Udzielana przez UE pomoc dla bilansów płatniczych stanowiła istotne wsparcie dla nienależących do strefy euro państw członkowskich, które znalazły się w trudnej sytuacji finansowej. Niepewność dotycząca udostępnienia pomocy finansowej Grecji oraz warunków jej udzielenia zaostrzyła napięcia w innych państwach członkowskich, stanowiąc tym samym zagrożenie dla stabilności finansowej całej strefy euro.

Utrzymanie stabilności finansowej w strefie euro w perspektywie średnio- i długoterminowej wymaga jednoznacznych i wiarygodnych procedur w zakresie udzielania wsparcia finansowego państwom członkowskim strefy euro znajdującym się w trudnej sytuacji finansowej.

Ukierunkowana i powiązana z określonymi warunkami pomoc finansowa wymaga ram, które powinny wzmocnić stabilność finansową strefy euro przy jednoczesnym ograniczeniu ryzyka związanego z „pokusą nadużycia”. W centrum takiego mechanizmu reagowania kryzysowego w strefie euro muszą się znaleźć surowe warunki udzielenia pomocy i stopy procentowe, które stwarzają zachęty do powrotu do finansowania rynkowego, przy jednoczesnym zapewnieniu skuteczności pomocy finansowej. Jeżeli nie uda się zapobiec sytuacji kryzysowej, o czym będą świadczyć obiektywne potrzeby finansowe, pomoc byłaby uruchamiana na zasadzie ostateczności, celem zabezpieczenia stabilności finansowej całej strefy euro. Pomocy towarzyszyłby szczegółowy i wymagający program wymogów politycznych, który zapewniałby wykorzystanie okresu, przez który udzielana jest pomoc, na wdrożenie niezbędnych dostosowań (budżetowych i strukturalnych) celem zapewnienia wypłacalności w długim okresie i tym samym ułatwienia jak najszybszego powrotu do finansowania na warunkach rynkowych.

Pomoc finansowa powinna być udzielana w formie kredytów. Udzielenie kredytu państwu członkowskiemu strefy euro – w przeciwieństwie do przejęcia jego zadłużenia – nie stoi w sprzeczności z art. 125 TFUE. Program polityczny i nałożone wymogi powinny zostać określone zgodnie z art. 136 TFUE. Doświadczenia z pomocą dla bilansów płatniczych, udzielaną przez UE na rzecz państw członkowskich nienależących do strefy euro, pokazały, że jednolite ramy, umożliwiające emisję dłużnych papierów wartościowych przez UE celem finansowania odpowiednich pożyczek dla państw członkowskich, stanowią dobre połączenie stosunkowo wydajnego zarządzania oraz politycznego nadzoru ze strony Rady.

Nałożone wymogi dotyczące polityki muszą mieć w pierwszym rzędzie na celu zlikwidowanie leżących u źródeł kryzysu zaburzeń równowagi w danym państwie członkowskim, tak by zapewnić sprawne funkcjonowanie unii gospodarczej i walutowej. Wymogi te obejmowałyby na ogół odpowiedni zbiór różnych elementów, takich jak konsolidacja budżetowa i wzmocnienie zarządzania budżetowego przy uwzględnieniu polityki podatkowej, stabilizacja sektora finansowego, o ile problemy tego sektora stanowią przyczynę problematycznej sytuacji finansów publicznych, a także szerzej zakrojone środki polityczne mające na celu przywrócenie stabilności makroekonomicznej i równowagi

zewnętrznej. Oprócz wymiaru budżetowego priorytet powinno stanowić zlikwidowanie zaburzeń równowagi makroekonomicznej, przy uwzględnieniu zmian pod względem konkurencyjności oraz zasadniczych wyzwań strukturalnych. Oznacza to pogłębienie nadzoru, bardziej ambitną koordynację polityczną i bardziej surowe działania następcze celem zapewnienia szybkiego wdrożenia niezbędnych reform strukturalnych.

W dniu 9 maja Rada ECOFIN na wniosek Komisji podjęła decyzję o ustanowieniu tymczasowego europejskiego mechanizmu stabilizacji finansowej w odpowiedzi na bezpośrednią potrzebę podjęcia działań w sytuacji kryzysowej. Był to element obszerniejszego pakietu, obejmującego w uzasadnionych przypadkach wyraźne zobowiązania do przyspieszonej konsolidacji budżetowej oraz zaangażowanie MFW w ramach jego standardowych instrumentów zgodnie z najnowszymi programami europejskimi.

Mechanizm ten został ustanowiony w odpowiedzi na obecne wyjątkowe okoliczności i obejmuje on łączne wsparcie finansowe na kwotę maksymalnie 500 mld EUR. W ramach wspólnego wsparcia UE i MFW pomoc finansowa będzie uzależniona od spełnienia surowych warunków, porównywalnych z warunkami stosowanymi zazwyczaj przez MFW. Mechanizm ten będzie finansowany z dwóch uzupełniających się źródeł. Pierwsze z nich, oparte na rozporządzeniu Rady przyjętym zgodnie z art. 122 ust. 2 TFUE, może posłużyć do udostępnienia maksymalnie 60 mld EUR. Ponadto państwa członkowskie strefy euro są na mocy międzyrządowego porozumienia gotowe do uzupełnienia tych środków poprzez spółkę specjalnego przeznaczenia. Spółka ta mogłaby zaciągnąć kredyty zabezpieczone gwarancjami finansowymi uczestniczących państw członkowskich na łączną kwotę 440 mld EUR.

Mechanizm ten jest w dużej mierze zgodny z podstawowymi zasadami trwałego, solidnego mechanizmu reagowania kryzysowego. Komisja jest zatem zdania, że w chwili obecnej priorytetem musi być osiągnięcie przez ten mechanizm pełnej operacyjności. W oparciu o doświadczenia zgromadzone w przypadku tego tymczasowego mechanizmu Komisja zamierza w perspektywie średniookresowej przedłożyć wniosek dotyczący trwałego mechanizmu reagowania kryzysowego.

IV. KOLEJNE KROKI

Komisja będzie kontynuować prace nad propozycjami reform zarysowanych w niniejszym komunikacie zgodnie z przysługującymi jej na mocy Traktatu kompetencjami. Komisja kładzie nacisk na potrzebę osiągnięcia szybkiego postępu w zakresie programu reform nakreślonego w niniejszym komunikacie – aktualna sytuacja gospodarcza wymaga podjęcia szybkich działań celem wdrożenia zaproponowanych środków, które powinny się przyczynić do polepszenia zarządzania gospodarczego w UE i w strefie euro. Pierwszy europejski okres oceny powinien zostać zainicjowany z początkiem 2011 r.

Komisja jest gotowa do szybkiego przedłożenia odpowiednich wniosków ustawodawczych, w tym dotyczących zmiany rozporządzeń stanowiących podstawę paktu stabilności i wzrostu, celem zwiększenia możliwości zapobiegania zaburzeniom równowagi makroekonomicznej w strefie euro i ewentualnego korygowania tego rodzaju zaburzeń, jak również celem ustanowienia trwałych ram zarządzania kryzysowego.