

Reforma zarządzania gospodarczego w UE - analiza rozwiązań przyjętych w ramach tzw. 6-paku

1. Wprowadzenie

Pakt Stabilności i Wzrostu (PSW) został przyjęty w 1997 r., przed wprowadzeniem euro, w celu zapewnienia, iż państwa członkowskie utrzymywać będą odpowiednią dyscyplinę finansów publicznych. PSW stanowi uzupełnienie przepisów traktatowych, które zobowiązują państwa członkowskie do nieprzekraczania wartości granicznych (kryteriów fiskalnych):

- (i) w wysokości 3% PKB w odniesieniu do rocznych deficytów sektora finansów publicznych;
- (ii) w wysokości 60% PKB w odniesieniu do długu sektora finansów publicznych.

W listopadzie br. został przyjęty pakiet aktów prawnych w zakresie wzmocnienia zarządzania gospodarczego, składających się na tzw. 6-pak. Przyjęte akty prawne wprowadzają zmiany w odniesieniu do przepisów konstytuujących Pakt Stabilności i Wzrostu – zarówno w części prewencyjnej, jak i korygującej – oraz wprowadzają nową procedurę nadmiernych zakłóceń równowagi makroekonomicznej¹. Nowe rozwiązania weszły w życie 13 grudnia 2011 r.²

2. Rozwiązania przyjęte w ramach tzw. 6-paku

W skład pakietu ustawodawczego dotyczącego wzmocnienia zarządzania gospodarczego w UE i w strefie euro wchodzi 6 aktów prawnych:

- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1175/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych;
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1173/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie skutecznego egzekwowania nadzoru budżetowego w strefie euro;

¹ W niniejszym tekście oficjalne tłumaczenie „*macroeconomic imbalances*”, czyli „zakłócenia równowagi makroekonomicznej” będzie używane zamiennie ze sformułowaniem „nierównowaga makroekonomiczna”.

²W dniu 8 listopada 2011 r. nastąpiło formalne przyjęcie przez Radę UE pakietu aktów prawnych składających się na tzw. 6-pak. Formalne przyjęcie było poprzedzone porozumieniem politycznym w ramach Rady UE (co nastąpiło 4 października 2011 r.) oraz akceptacją Parlamentu Europejskiego (w dniu 28 września 2011 r.). Akty zostały opublikowane w Dzienniku Urzędowym UE w dniu 23 listopada br.

- 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 1176/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania;
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1174/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie środków egzekwowania korekty nadmiernych zakłóceń równowagi makroekonomicznej w strefie euro;
- Dyrektywa Rady 2011/85/UE z dnia 8 listopada 2011 r. w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich.

2.1. Reforma części prewencyjnej Paktu Stabilności i Wzrostu

- *Rozporządzenie PE i Rady (UE) zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych;*
- *Rozporządzenie PE i Rady (UE) w sprawie skutecznego egzekwowania nadzoru budżetowego w strefie euro;*
- *Dyrektywa Rady w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich.*

Kluczowym elementem części prewencyjnej Paktu Stabilności i Wzrostu jest wymóg osiągnięcia średniookresowych celów budżetowych (MTO)³ przez państwa członkowskie (tzw. procedura wielostronnego nadzoru). Cele MTO są indywidualnie ustalane dla poszczególnych krajów, po uwzględnieniu ich sytuacji ekonomicznej i budżetowej, jak również potencjalnych zagrożeń dla stabilności finansów publicznych – aktualnie minimalna wartość MTO w przypadku niektórych państw, w tym Polski, to deficyt strukturalny (saldo skorygowane o czynniki cykliczne oraz działania jednorazowe i tymczasowe) na poziomie 1% PKB. Dotychczas wartością odniesienia dla oceny ścieżki dostosowawczej w kierunku osiągnięcia MTO była roczna korekta salda strukturalnego na poziomie 0,5% PKB dla państw strefy euro oraz państw członkowskich uczestniczących w ERM2. Dla wszystkich państw członkowskich, których dług przekraczał 60% PKB, bądź w których zidentyfikowano istotne ryzyko dla długookresowej zdolności obsługi długu, korekta salda strukturalnego musiała przekroczyć 0,5% PKB.

W wyniku **zmian przyjętych w listopadzie 2011 r.** wprowadzono dodatkowe kryterium oceny postępu krajów UE w kierunku swoich MTO: **analizę ścieżki wzrostu wydatków publicznych, skorygowanych o dyskrecjonalne działania po stronie dochodów**(dalej: wydatków netto).

Zgodnie z nowym kryterium oceny roczna stopa wzrostu wydatków publicznych nie powinna przekroczyć średniookresowego tempa wzrostu potencjalnego PKB, o ile ewentualnej nadwyżce

³ Cele MTO to saldo strukturalne sektora instytucji rządowych i samorządowych, które powinno zostać osiągnięte przez państwo UE w średnim okresie.

wydatków (wzrost ponad ustalonym progiem) nie towarzyszą równoważące ją działania dyskrecjonalne po stronie dochodowej. W państwach, które nie osiągnęły swoich MTO, wzrost wydatków netto powinien być niższy od średniookresowego tempa wzrostu potencjalnego PKB, a wszelkim dyskrecjonalnym ograniczeniom dowolnych kategorii dochodów publicznych musi towarzyszyć ograniczenie wydatków i/lub wzrost innych kategorii dochodów publicznych. Według wstępnych szacunków Komisji Europejskiej, różnica między tempem wzrostu wydatków netto i referencyjnym średniookresowym tempem wzrostu gospodarczego, która pozwoli na poprawę salda strukturalnego o 0,5% PKB w każdym kraju członkowskim, będzie mieściła się w przedziale od 0,9 do 1,4 pp. PKB, w zależności od sytuacji w danym kraju.

Głównym celem ustanowienia dodatkowego wymogu w procesie oceny jest zapewnienie, aby nadzwyczajne dochody budżetowe (wynikające z cyklicznej poprawy koniunktury) były przeznaczane na redukcję długu.

Określając wysokość wydatków, nie uwzględnia się:

- kosztów odsetkowych;
- wydatków na programy unijne równoważonych w całości dochodami z unijnych środków finansowych;
- niedyskrecjonalnych zmian w wydatkach na zasiłki dla bezrobotnych (związanych z cyklicznymi zmianami bezrobocia).

Średniookresowe tempo wzrostu potencjalnego PKB wyznaczone jest przez Komisję Europejską na podstawie powszechnie dostępnej metodologii, opartej na danych z przeszłości i wartościach prognozowanych.

Znaczne odstępstwo od ścieżki dostosowawczej prowadzącej do osiągnięcia MTO, w świetle uzgodnionych zmian, jest przesłanką do skierowania przez **KE ostrzeżenia** pod adresem danego kraju (instrument ten jest już obecnie przewidziany w Traktacie - art. 121 ust. 4, został on wprowadzony Traktatem z Lizbony).

Odstąpienie będzie uznawane za **znaczne** w odniesieniu do państw, które **nie osiągnęły średniookresowego celu budżetowego**, jeżeli łącznie zostaną spełnione następujące warunki:

- (i) odstępstwo od zalecanej korekty salda strukturalnego wynosi co najmniej 0,5% PKB w ciągu jednego roku, bądź co najmniej 0,25% PKB średnio rocznie w ciągu dwóch kolejnych lat;
- (ii) wzrost wydatków netto przekracza referencyjne średniookresowe tempo wzrostu potencjalnego PKB, a odstępstwo ma łączny wpływ na saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych w wysokości co najmniej 0,5% PKB w ciągu jednego roku lub narastająco w ciągu dwóch kolejnych lat;

lub gdy jeden z ww. warunków zachodzi a całościowa ocena wykaże ograniczone stosowanie się danego państwa do drugiego z ww. kryteriów.

Odstępstwo nie będzie uznawane za znaczne, jeżeli dane państwo członkowskie **osiągnęło średniookresowy cel budżetowy z nadwyżką**, uwzględniając możliwości znacznych dochodów

nadzwyczajnych, a plany budżetowe zawarte w programie stabilności lub konwergencji nie stanowią zagrożenia dla realizacji tego celu w okresie objętym programem. Dodatkowo odstępstwo może nie być brane pod uwagę w przypadku znacznego pogorszenia koniunktury o charakterze ogólnym lub nadzwyczajnego zdarzenia pozostającego poza kontrolą państwa członkowskiego.

Znaczne odstępstwo powinno być usunięte na zalecenie Rady, określające niezbędne działania naprawcze, w terminie nie dłuższym niż 5 miesięcy od jego wydania (w przypadku stwierdzenia w ostrzeżeniu KE, iż sytuacja jest szczególnie poważna, termin może być skrócony do 3 miesięcy). Uznanie przez Radę, iż dane państwo nie zastosowało się do powyższego zalecenia, będzie – w przypadku państwa strefy euro – przesłanką do nałożenia **sankcji finansowej** w postaci oprocentowanego depozytu wynoszącego 0,2% PKB (do tej pory nie były przewidziane sankcje finansowe w części prewencyjnej PSW).

W celu wprowadzenia zwiększonego automatyzmu w procesie decyzyjnym dotyczącym nakładania sankcji przyjęto zasadę głosowania odwróconą większością kwalifikowaną, zgodnie z którą zalecenie Komisji ws. nałożenia sankcji zostanie uznane za przyjęte, o ile nie zostanie odrzucone przez Radę większością kwalifikowaną w terminie 10 dni od przedstawienia go przez KE (w głosowaniu nie uwzględnia się państwa członkowskiego, którego dotyczy sprawa)⁴.

Ramy wzmocnionej koordynacji i nadzoru polityk gospodarczych, w tym budżetowych, określono w kontekście tzw. Semestru Europejskiego, który zaczął obowiązywać z początkiem 2011 r. Tym samym Semestr Europejski został włączony do rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 (wraz z zasadami regulującymi dialog gospodarczy pomiędzy PE, KE i Radą w zakresie procedury wielostronnego nadzoru)⁵. Co więcej, w rozporządzeniu dotyczącym części prewencyjnej PSW wprowadzono wymogi mające zagwarantować niezależność krajowych urzędów statystycznych. Część prewencyjną PSW uzupełnia, przygotowana w ramach pakietu zarządzania gospodarczego, dyrektywa Rady określająca minimalne wymogi dla ram budżetowych państw członkowskich – zapisy dyrektywy powinny zostać wdrożone do końca 2013 r.

2.2. Reforma części korygującej Paktu Stabilności i Wzrostu

- *Rozporządzenie PE i Rady (UE) zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 1467/97 w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu;*
- *Rozporządzenie PE i Rady (UE) w sprawie skutecznego egzekwowania nadzoru budżetowego w strefie euro.*

⁴ Dodatkowo reforma PSW wprowadza **zasadę „stosuj lub wyjaśnij”** (*comply-or-explain principle*): oczekuje się, że zalecenia i decyzje Rady UE co do zasady będą zgodne z zaleceniami i wnioskami przedkładanymi przez KE; Rada powinna publicznie wyjaśniać ewentualne zmiany.

⁵ W związku z umieszczeniem w rozporządzeniu zmieniającym rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 oraz rozporządzeniu ws. zapobiegania zaburzeniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania zapisów dotyczących Semestru Europejskiego, Austria wydała oświadczenie (dołączone do tzw. 6-paku), w którym podkreśla się, że fakt ten nie skutkuje wprowadzeniem nowych obowiązków prawnych, w tym nie implikuje możliwości nakładania sankcji w przypadku niezrealizowania celów i środków w ramach strategii ‘Europa 2020’ określonych w krajowych programach reform.

W części korygującej PSW najważniejszą z wprowadzonych zmian jest położenie – w ramach nadzoru nad sytuacją fiskalną państw członkowskich – większego nacisku na kształtowanie się długu publicznego dzięki operacjonalizacji traktatowego kryterium długu publicznego. Ze względu na brak wcześniejszej operacjonalizacji kryterium długu (choć od strony formalno-prawnej powinno ono być traktowane na równi z kryterium deficytu) dotychczas decyzje o objęciu kraju procedurą nadmiernego deficytu (EDP) zapadały wyłącznie w sytuacji nieprzestrzegania kryterium deficytu. Na skutek wprowadzonych zmian kryterium długu będzie traktowane na równi z kryterium deficytu, w wyniku czego w przypadku państw, w których dług przekracza 60% PKB, nawet w sytuacji przestrzegania kryterium deficytu (3% PKB) będzie możliwe objęcie takiego kraju EDP. Operacjonalizacja kryterium długu polega na doprecyzowaniu istniejącego wymogu (o charakterze traktatowym) dostatecznego zmniejszenia długu w relacji do PKB. W tym celu została wprowadzona numeryczna zasada, zgodnie z którą za dostateczne zmniejszenie długu będzie uznawana roczna redukcja zadłużenia w wysokości 1/20 różnicy między faktycznym zadłużeniem a wartością referencyjną przez okres poprzedzających trzech lat. Decyzja o objęciu kraju procedurą nadmiernego deficytu (EDP) będzie jednak uzależniona nie tylko od braku respektowania ww. numerycznej zasady, ale także od wyniku analizy innych istotnych czynników wpływających na poziom i dynamikę długu (wśród nich np. wpływ czynników o charakterze cyklicznym).

Wyżej wymieniony wymóg dostatecznego zmniejszenia długu zostanie również uznany za spełniony, w sytuacji gdy prognozy budżetowe Komisji będą wskazywać na to, że wymagane zmniejszenie dystansu względem wartości referencyjnej dla długu będzie miało miejsce na przestrzeni trzech lat obejmujących dwa lata następujące po ostatnim roku, dla którego są dostępne dane.

Warto zwrócić uwagę, iż w celu umożliwienia państwom członkowskim objętym procedurą nadmiernego deficytu w dniu przyjęcia niniejszego rozporządzenia dostosowania swoich strategii do wprowadzonej numerycznej zasady dotyczącej tempa redukcji długu, przewidziano trzyletni okres przejściowy. Okres ten ma także zastosowanie do państw członkowskich objętych programem dostosowawczym Unii lub Międzynarodowego Funduszu Walutowego. W praktyce oznacza to, że w przypadku państwa członkowskiego objętego procedurą nadmiernego deficytu w dniu 8 listopada 2011 r. i przez okres trzech lat od korekty nadmiernego deficytu wymóg dotyczący kryterium długu uznaje się za spełniony, jeżeli dane państwo członkowskie osiągnie – zgodnie z opinią przyjętą przez Radę na temat jego programu stabilności lub programu konwergencji – wystarczający postęp w przestrzeganiu tego kryterium. Jednocześnie warto nadmienić, że w przyjętych przepisach nie zdefiniowano jak należy rozumieć sformułowanie „wystarczający postęp”.

Wśród pozostałych zmian należy odnotować wprowadzenie – w odniesieniu do państw strefy euro – dodatkowych (w stosunku do przewidzianych już obecnie w traktacie – art. 126 ust. 11) sankcji finansowych. W przypadku podejmowania przez Radę UE decyzji o objęciu państwa członkowskiego EDP, będzie ono zobowiązane – na podstawie odrębnej decyzji Rady przyjmowanej na zalecenie KE – do złożenia nieoprocentowanego depozytu w wysokości 0,2% PKB, jeśli na państwo to nałożono obowiązek złożenia oprocentowanego depozytu w ramach części prewencyjnej PSW lub jeśli zidentyfikowano poważne odstępstwo od obowiązków określonych w Pakcie (np. znaczące przekroczenie wartości referencyjnej). Depozyt zostanie przekształcony w grzywnę w przypadku niezastosowania się do zaleceń Rady dot. odpowiedniego skorygowania deficytu lub długu. Odsetki

od nieprocentowanego depozytu oraz ewentualne grzywny będą przekazane na rzecz mechanizmów stabilności UE (w chwili obecnej EFSF, a w przyszłości ESM).

Warto także zauważyć, że Rada ma możliwość ograniczenia wysokości sankcji nałożonych na państwa członkowskie lub anulowania tych sankcji, działając zgodnie z zaleceniem Komisji przygotowanym na podstawie umotywowanego wniosku danego państwa członkowskiego. W przypadku części korygującej Paktu Komisja ma również możliwość zalecenia ograniczenia wysokości sankcji lub ich anulowania ze względu na wyjątkową sytuację gospodarczą.

W celu uniknięcia stosowania z mocą wsteczną sankcji nakładanych w ramach części korygującej (i prewencyjnej) Paktu na mocy przyjętego rozporządzenia, środki te powinny mieć zastosowanie wyłącznie w odniesieniu do odpowiednich zaleceń i decyzji dotyczących korekty nadmiernego deficytu przyjętych przez Radę po wejściu w życie stosownego rozporządzenia.

Wprowadzono także sankcje (grzywny) za manipulowanie danymi statystycznymi dotyczącymi deficytu i długu publicznego.

W rozporządzeniu dotyczącym sankcji przewidziano, że przed 14 grudnia 2014 r., a następnie co pięć lat nastąpi przegląd stosowania przepisów rozporządzenia.

2.3. Wzmocniony nadzór nad zakłóceniami równowagi makroekonomicznej w UE

- *Rozporządzenie PE i Rady (UE) w sprawie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania;*
- *Rozporządzenie PE i Rady (UE) w sprawie środków egzekwowania korekty nadmiernych zakłóceń równowagi makroekonomicznej w strefie euro.*

W ostatnich dekadach w państwach członkowskich UE powstały istotne różnice w poziomie konkurencyjności i wystąpiły nadmierne zaburzenia równowagi makroekonomicznej. Silne wzajemne powiązania gospodarcze skutkowały często wystąpieniem negatywnych zjawisk w innych państwach członkowskich, tym samym osłabiając odporność całej gospodarki UE na zagrożenia zewnętrzne. Negatywnie oddziaływały one także na prawidłowe funkcjonowanie Unii Gospodarczej i Walutowej. Trwający od 2008 r. kryzys uwypuklił ten problem.

W celu wyeliminowania istniejących nierównowag makroekonomicznych oraz przeciwdziałania powstaniu kolejnych stworzony został specjalny mechanizm nadzorczy nad sytuacją makroekonomiczną państw członkowskich UE. Będzie się on opierał na 3 filarach: (1) systemie wczesnego ostrzegania; (2) stosowaniu ściśle określonych reguł, które zawarte zostały w ramach Procedury Nadmiernych Zakłóceń Równowagi (*Excessive Imbalance Procedure* (EIP)) oraz (3) rygorystycznym ich egzekwowaniu, wraz z możliwością nałożenia sankcji finansowych na państwa członkowskie należące do strefy euro.

Rozwiązania służące zapobieganiu i korygowaniu nadmiernych nierównowag makroekonomicznych stanowią uzupełnienie procedury wielostronnego nadzoru, o której mowa w art. 121 ust. 3 i 4

Traktatu. Zostaną one włączone w roczny cykl wielostronnego nadzoru nad polityką gospodarczą wszystkich państw członkowskich UE, tzw. Semestr Europejski, już od początku 2012 r.

2.3.1. Mechanizm ostrzegawczy

Mechanizm ten został stworzony, aby ułatwić wczesne rozpoznanie oraz monitorowanie zaburzeń równowagi makroekonomicznej. Zasadniczym jego elementem będzie przygotowywany corocznie przez Komisję Europejską **raport mechanizmu ostrzegawczego** (*Alert Mechanism Report, AMR*) zawierający jakościową ocenę sytuacji gospodarczej i finansowej państw członkowskich. Raport ten będzie przekazywany Parlamentowi Europejskiemu, Radzie oraz EFC. W raporcie Komisja będzie przedstawiać zmianę wartości wybranych wskaźników makroekonomicznych w określonym czasie w formie specjalnie w tym celu stworzonej **tabeli wskaźników** (*scoreboard*) oraz prezentować dodatkowe wskaźniki, które umożliwią pełną ocenę ewolucji występujących zaburzeń równowagi. Raport będzie ponadto uwzględniał zmianę zakłóceń równowagi makroekonomicznej na poziomie całej UE i strefy euro. W raporcie mechanizmu ostrzegawczego Komisja będzie wskazywać państwa członkowskie, w których mogą występować nierównowagi lub które mogą być na nie narażone.

W przypadku tych państw, jak również w związku z wystąpieniem nagłych i nieoczekiwanych zakłóceń gospodarczych w innych państwach, Komisja Europejska powinna dokonać **szczegółowej oceny sytuacji**. Sporządzona analiza będzie przedmiotem dyskusji w ramach Rady oraz Eurogrupy - w przypadku państw należących do strefy euro. Szczegółowa ocena sytuacji powinna uwzględniać wszystkie skierowane do danego państwa zalecenia i wezwania, przyjęte uprzednio przez Radę⁶, zamierzenia tych państw w zakresie polityki gospodarczej zaprezentowane w krajowych programach reform, czy też programach stabilności lub konwergencji, a także wczesne ostrzeżenia oraz zalecenia wydane przez Europejską Radę ds. Ryzyka Systemowego. Wyłącznie na podstawie pogłębionej analizy sytuacji makroekonomicznej Rada będzie mogła wydać zalecenia o charakterze prewencyjnym lub korygującym w stosunku do państw członkowskich.

Działania prewencyjne będą podejmowane wówczas, gdy na podstawie szczegółowej oceny sytuacji, Komisja uzna, że w danym państwie członkowskim występują zakłócenia równowagi makroekonomicznej. Rada będzie mogła - na zalecenie Komisji - skierować do danego państwa członkowskiego konieczne zalecenia dotyczące niezbędnych do podjęcia działań zmierzających do usunięcia lub ograniczenia występujących zaburzeń (na podstawie art. 121 ust. 2 Traktatu).

2.3.2. Procedura nadmiernej zakłócenia równowagi makroekonomicznej - działania korygujące

Uruchomienie procedury będzie następowało wówczas, gdy na podstawie szczegółowej oceny sytuacji, Komisja uzna, że w danym państwie członkowskim występują **nadmierne** zakłócenia równowagi makroekonomicznej⁷. W takiej sytuacji Rada będzie mogła, na zalecenie Komisji, przyjąć zalecenie stwierdzające istnienie nadmiernej nierównowagi i rekomendujące danemu państwu

⁶ Zalecenia przyjęte zgodnie z postanowieniami art. 121, 126 i 148 Traktatu o funkcjonowaniu UE oraz na mocy art. 6, 7, 8 i 10 rozporządzenia ws. zapobiegania i korygowania nadmiernych zakłóceń równowagi makroekonomicznej.

⁷ „Nadmierne zakłócenia równowagi” oznaczają poważne zakłócenia równowagi, w tym zakłócenia zagrażające lub mogące zagrozić prawidłowemu funkcjonowaniu Unii Gospodarczej i Walutowej.

członkowskiemu podjęcie działań naprawczych (na podstawie art. 121 ust. 4 Traktatu). Zalecenie Rady powinno wskazywać charakter zakłóceń równowagi i ich implikacje, określać zestaw niezbędnych do podjęcia działań oraz termin, w którym dane państwo członkowskie ma przedłożyć **plan działań korygujących**, wraz z harmonogramem ich realizacji.

Rada, na podstawie sprawozdania Komisji, będzie **oceniać** plan działań korygujących w terminie 2 miesięcy od przedstawienia planu. Jeżeli na podstawie zalecenia Komisji, Rada uzna plan działań naprawczych za wystarczający, zatwierdzi go w drodze zalecenia, oraz ustali harmonogram nadzoru nad wykonaniem planu. W przypadku, gdy Rada uzna działania lub harmonogram przewidziany w planie działań korygujących za niewystarczające, zobowiąże dane państwo członkowskie (w drodze zalecenia) do przedłożenia, w terminie 2 miesięcy, nowego planu działań naprawczych.

Komisja będzie **monitorować** realizację zalecenia Rady w oparciu o sprawozdania z postępów w prowadzeniu działań korygujących, które będą regularnie przygotowywane w tym celu przez państwa członkowskie objęte procedurą. W ramach monitorowania realizacji planu działań naprawczych Komisja będzie mogła także przeprowadzać inspekcje wzmocnionego nadzoru.

Rada będzie dokonywać **oceny działań korygujących** na podstawie raportu Komisji. W przypadku uznania, że dane państwo członkowskie nie podjęło zalecanych działań naprawczych, Rada na zalecenie Komisji będzie mogła przyjąć decyzję stwierdzającą niezastosowanie się do zalecenia, wraz z zaleceniem wyznaczającym nowy termin podjęcia działań naprawczych. Zalecenie Komisji dotyczące niezastosowania się do zalecenia Rady, będzie uznane za przyjęte przez Radę, jeżeli w terminie 10 dni od przyjęcia zalecenia przez Komisję Rada kwalifikowaną większością głosów nie podejmie decyzji o odrzuceniu go.

W przypadku uznania przez Radę, na podstawie sprawozdania Komisji, że dane państwo członkowskie podjęło działania naprawcze, procedura dotycząca nadmiernego zakłócenia równowagi zostanie uznana za będącą w toku i **pozostanie w zawieszeniu**. Prowadzony będzie jedynie monitoring realizowanych działań.

Rada, na zalecenie Komisji, może **zamknąć procedurę** (w drodze uchylecia wydanego wcześniej zalecenia), gdy tylko uzna, że w danym państwie członkowskim nie występują już nadmierne zakłócenia równowagi makroekonomicznej.

2.3.3. Środki służące egzekwowaniu korekty nadmiernych nierównowag makroekonomicznych

Sankcje, które stosowane będą **wyłącznie w przypadku państw strefy euro**, mogą przyjąć formę oprocentowanego depozytu lub grzywny. System sankcji został tak skonstruowany, że ich stosowanie należy traktować jako zasadę w prawnie określonych okolicznościach a nie wyjątek.

Na mocy decyzji Rady, działającej na zalecenie Komisji, wymagane będzie złożenie **oprocentowanego depozytu**, jeśli zostanie przyjęta decyzja, w której Rada uzna, że dane państwo członkowskie nie podjęło działań korygujących, zaleconych przez Radę.

Z kolei **roczna grzywna** będzie nakładana na mocy decyzji Rady, działającej zgodnie z zaleceniem Komisji, w następujących przypadkach:

a) gdy przyjęto dwa kolejne zalecenia Rady wydane w ramach tej samej procedury dotyczącej nadmiernego zakłócenia równowagi, a Rada nadal uzna, że dane państwo członkowskie przedstawiło niewystarczający plan działań korygujących; lub

b) gdy przyjęto dwie kolejne decyzje Rady w ramach tej samej procedury dotyczącej nadmiernego zakłócenia równowagi, stwierdzające niezgodność podejmowanych działań przez dane państwo członkowskie strefy euro z zalecanymi do podjęcia działaniami korygującymi. W tym przypadku roczna grzywna nakładana będzie w drodze przekształcenia oprocentowanego depozytu w roczną grzywnę.

Uprawomocnienie się decyzji Rady nastąpi, jeżeli w terminie 10 dni od przyjęcia zalecenia przez Komisję Rada nie odrzuci go kwalifikowaną większością głosów. Rada może, decyzją podjętą kwalifikowaną większością głosów, zmienić zalecenie.

Zalecany przez Komisję oprocentowany depozyt lub roczna grzywna będzie wynosić 0,1% PKB danego państwa członkowskiego w poprzednim roku⁸.

Grzywna za dany rok będzie zwracana państwu członkowskiemu w odpowiedniej proporcji (*pro rata temporis*), gdy Rada UE uzna, że państwo to podjęło w danym roku zalecane działania naprawcze. Pozyskane z sankcji środki finansowe będą przekazywane na rzecz Europejskiego Instrumentu Stabilności Finansowej (EFSF) lub innego mechanizmu służącego udzielaniu pomocy finansowej dla ochrony stabilności strefy euro.

2.3.4. Kwestie uzupełniające dotyczące wzmocnionego nadzoru nad sytuacją makroekonomiczną

- I. **Tabela wskaźników (*scoreboard*) i jej analiza ekonomiczna.** Tabela wskaźników jest wyjściowym elementem mechanizmu ostrzegawczego. Powinna zawierać ograniczoną ilość gospodarczych, finansowych i strukturalnych wskaźników dostępnych w odniesieniu do wszystkich państw członkowskich oraz odpowiadające im wartości progowe (*thresholds*). Tabela ma pozwolić na wczesne wykrywanie wewnętrznych oraz zewnętrznych zakłóceń równowagi makroekonomicznej pojawiających się w krótkim okresie oraz zaburzeń równowagi, które wynikają z trendów strukturalnych i długookresowych.

Komisja Europejska zaproponowała następujący zestaw 10 wskaźników makroekonomicznych i makrofinansowych:

- 3-letnia średnia krocząca salda rachunku bieżącego w relacji do PKB (*3 year backward moving average of the current account balance as a percent of GDP*); wartości progowe dla tego wskaźnika to: +6% PKB oraz -4% PKB;
- międzynarodowa pozycja inwestycyjna netto w relacji do PKB (*net international investment position as a percent of GDP*); wartość progowa: -35% PKB;
- zmiana procentowa udziału w rynkach eksportowych w ujęciu wartościowym prezentowana w okresie 5 lat (*5 years percentage change of export market shares measured in values*); wartość progowa: -6% (udział we wzroście wartości);

⁸ W drodze odstępstwa Komisja może, w związku z wyjątkową sytuacją gospodarczą lub w odpowiedzi na umotywowany wniosek zainteresowanego państwa członkowskiego skierowany do niej w terminie 10 dni od daty spełnienia warunków ws. możliwości zastosowania sankcji, zaproponować zmniejszenie wysokości oprocentowanego depozytu lub grzywny albo ich anulowanie.

- zmiana procentowa nominalnych jednostkowych kosztów pracy prezentowana w okresie 3 lat (*3 years percentage change in nominal unit labour cost*); wartość progowa: +9% dla państw strefy euro oraz +12% dla państw spoza strefy euro;
- prezentowana w okresie 3 lat zmiana procentowa realnego efektywnego kursu walutowego opartego na deflatorach cen (HICP/CPI), w odniesieniu do 35 innych państw uprzemysłowionych (*3 years percentage change of the real effective exchange rates based on HICP/CPI deflators, relative to 35 other industrial countries*); wartość progowa: -/+5% dla państw strefy euro oraz -/+11% dla państw spoza strefy euro;
- zadłużenie sektora prywatnego jako % PKB (*private sector debt in % of GDP*); wartość progowa: 160%;
- relacja nowo udzielonych kredytów sektora prywatnego do PKB (%) (*private sector credit flow in % of GDP*); wartość progowa: 15%;
- mierzona rok do roku zmiana cen nieruchomości w odniesieniu do deflatora konsumpcji Eurostatu (*year-on-year changes in house prices relative to a Eurostat consumption deflator*); wartość progowa: 6%;
- zadłużenie sektora finansów publicznych jako % PKB (*general government sector debt in % of GDP*); wartość progowa: 60%;
- 3-letnia średnia krocząca stopy bezrobocia (*3 year backward moving average of unemployment rate*); wartość progowa: 10%

3. Uwagi końcowe

- ⇒ Europejski Bank Centralny ocenia, że reforma zarządzania gospodarczego jest niewystarczająca, przede wszystkim ze względu na pozostawienie nadal znacznej dyskrecjonalności w podejmowaniu decyzji na każdym etapie procesu nadzoru. Nowe zasady nie przewidują większej niezależności KE w administrowaniu PSW, a ograniczenie możliwości zawetowania przez państwa członkowskie propozycji działań przedkładanych przez KE, w postaci mechanizmu głosowania odwrotnego, dotyczy niewielu etapów proceduralnych. Co więcej, EBC wskazuje, że po wejściu w życie tzw. 6-paku monitorowanie i wdrażanie reguł stanie się jeszcze bardziej skomplikowane.
- ⇒ Pakiet zarządzania gospodarczego wprowadza również sankcje za manipulację statystykami krajowymi oraz nakłada na Komisję Europejską obowiązek przedstawienia sprawozdania, do końca 2011 roku, nt. możliwości wprowadzenia „euroobligacji”, co KE uczyniła, publikując w dniu 23 listopada br. Zieloną Księgę ws. obligacji stabilizacyjnych. Proces otwartych konsultacji dotyczących wprowadzenia wspólnych obligacji strefy euro oraz utworzenia wspólnego rynku obligacji dla strefy euro będzie trwał do 8.01.2012, a wnioski z nich płynące zostaną zaprezentowane przez KE prawdopodobnie w połowie lutego 2012 r.

- ⇒ Mimo że operacjonalizację kryterium długu należy uznać za krok we właściwym kierunku, pojawiają się wątpliwości, czy jest to krok wystarczający. Warto odnotować w tym względzie krytykę ze strony EBC, który uważa, że wprowadzony okres przejściowy oraz konieczność dokonywania analizy innych istotnych czynników wpływających na poziom i dynamikę długu osłabia efektywność przyjętych rozwiązań (*por. ECB, Occasional Paper Series, No 129, September 2011*). Również KE w komunikacie z 12 października br. potwierdziła, że konieczne będzie dalsze wzmocnienie nadzoru nad sytuacją fiskalną państw objętych EDP lub programami pomocowymi, wskazując wśród możliwych rozwiązań propozycje dające instytucjom UE możliwość interweniowania w krajowy proces uchwalania i wykonywania budżetu, czego wyrazem jest propozycja rozporządzenia dotyczącego zasad monitorowania i oceny projektów budżetowych oraz likwidacji nadmiernych deficytów w państwach strefy euro, przyjęta przez KE w dniu 23 listopada br. Rozporządzenie to, w opinii KE, powinno zapewnić spójność między cyklem koordynacji polityk gospodarczych w ramach Semestru Europejskiego oraz procedurami budżetowymi na poziomie krajowym (m.in. plany budżetowe byłyby przedkładane KE i Radzie zanim zostaną przyjęte przez parlamenty krajowe).
- ⇒ Wzmocnienie implementacji tzw. 6-paku zapewnić ma również drugie rozporządzenie dotyczące wyłącznie państw strefy euro, którego projekt opublikowany został także 23 listopada br. przez KE, ustanawiające procedury wzmocnionego nadzoru nad krajami zagrożonymi lub doświadczającymi trudności w utrzymaniu stabilności finansowej⁹.

Bibliografia:

- *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1175/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych*
- *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1173/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie skutecznego egzekwowania nadzoru budżetowego w strefie euro*
- *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 1176/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania*

⁹ W rozporządzeniu wyróżnia się trzy etapy: (1) państwa „zagrożone”, w przypadku których KE może zalecić objęcie ich programem pomocowym; (2) państwa objęte programem pomocowym; (3) państwa członkowskie, które zakończyły implementację programu pomocowego, a spłaciły mniej niż 75% pożyczki uzyskanej od instytucji międzynarodowych.

- *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1174/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie środków egzekwowania korekty nadmiernych zakłóceń równowagi makroekonomicznej w strefie euro*
- *Dyrektywa Rady 2011/85/UE z dnia 8 listopada 2011 r. w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich*
- *ECB, Occasional Paper Series, No 129, September 2011*
- *Public finances in EMU – 2011, European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, European Economy, 3/2011*
- *Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on the strengthening of economic and budgetary surveillance of Member States experiencing or threatened with serious difficulties with respect to their financial stability in the euro area, COM(2011) 819 final, Brussels, 23.11.2011*
- *Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on common provisions for monitoring and assessing draft budgetary plans and ensuring the correction of excessive deficit of the Member States in the euro area, COM(2011) 821 final, Brussels, 23.11.2011*
- *GREEN PAPER on the feasibility of introducing Stability Bonds, COM(2011) 818 final, Brussels, 23.11.2011*