

Bruksela, dnia 27 lipca 2013 r.



KANCELARIA SENATU

Przedstawiciel Kancelarii Senatu
przy Unii Europejskiej

Sprawozdanie nr 59/2013

Sprawozdanie na temat tzw. „dwupaku”

Po wprowadzeniu euro dobrą kondycję finansów publicznych miał zapewnić pakt stabilności i wzrostu, czyli jasne zasady ustanawiające powszechnie znane limity deficytu budżetowego i długu publicznego (odpowiednio 3 i 60 proc.) Globalny kryzys gospodarczy i finansowy ujawnił jednak niedociągnięcia w zarządzaniu gospodarką i w nadzorze budżetowym na poziomie UE. Skuteczne rozwiązania tych problemów miał przynieść wprowadzony w latach 2010-2011 europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej oraz pakiet sześciu wniosków ustawodawczych, czyli tzw. „sześciopak”, który wzmocnił różne aspekty paktu stabilności i wzrostu.

Ze względu na to, że politykę budżetową we wspólnym obszarze walutowym cechuje większa współzależność, istnieje jednak wyraźna potrzeba wprowadzenia jeszcze silniejszych mechanizmów przeznaczonych dla strefy euro. W związku z tym w listopadzie 2011 r. Komisja zaproponowała dwa kolejne rozporządzenia, które mają wzmocnić nadzór budżetowy w strefie euro.

Nowy pakiet reform, tzw. „dwupak”, wszedł w życie 30 maja 2013 r. we wszystkich państwach strefy euro. Nowe środki zwiększą przejrzystość decyzji budżetowych i wzmocnią koordynację w strefie euro, począwszy od w cyklu budżetowego 2014 r. W „dwupaku” uwzględnia się szczególne potrzeby państw członkowskich strefy euro, które pozostają pod dużą presją finansową. Wejście w życie tego pakietu kładzie podwaliny pod dalsze działania wzmacniające unię gospodarczą i walutową, o których mowa w Planie działania na rzecz pogłębionej i rzeczywistej unii gospodarczej i walutowej, opublikowanym przez Komisję w listopadzie ubiegłego roku.

- **Dlaczego potrzebne są dwa nowe rozporządzenia?**

Chcąc wzmocnić filar gospodarczy unii gospodarczej i walutowej, państwa członkowskie strefy euro musiały wyjść poza ramy „sześciopaku” przyjętego w 2011 r. Polityka gospodarcza i budżetowa realizowana w państwach członkowskich strefy euro ma wyraźny wpływ na pozostałe państwa wspólnego obszaru walutowego. W okresach dobrej koniunktury ta współzależność jest korzystna, jednak w trudniejszych czasach powoduje, że ryzyko jest dzielone w większym stopniu. Takiemu podziałowi ryzyka powinna towarzyszyć wspólna odpowiedzialność, a co za tym idzie, większy zakres wymiany informacji i koordynacji, a także sprawnie działająca procedura obejmujące wszelkie możliwe przypadki, w tym wykorzystanie finansowych mechanizmów ratunkowych.

- **Jaka jest podstawa prawna nowych przepisów?**

Nowe procedury są oparte na art. 136 traktatu UE. Artykuł ten umożliwia państwom członkowskim strefy euro wzmocnienie koordynacji i nadzoru polityki budżetowej, aby zapewnić niezbędną dyscyplinę budżetową w unii gospodarczej i walutowej. Nowe przepisy mają więc zastosowanie tylko do strefy euro.

- **Na czym polega „dwupak”?**

„Dwupak” obejmuje dwa rozporządzenia, które mają na celu dalsze wzmocnienie integracji i konwergencji gospodarczej państw członkowskich strefy euro. Rozporządzenia te opierają się na „sześciopaku” reformującym pakt stabilności i wzrostu, na europejskich ramach nadzoru budżetowego oraz na europejskim semestrze na rzecz koordynacji polityki gospodarczej, a także uzupełniają te rozwiązania.

Pierwsze rozporządzenie ma zastosowanie do wszystkich państw członkowskich strefy euro, przewidując szczególne uregulowania dotyczące państw objętych częścią naprawczą paktu stabilności i wzrostu, czyli procedurą nadmiernego deficytu.

W drugim rozporządzeniu określa się jasne i uproszczone reguły wzmocnionego nadzoru w państwach członkowskich mających znaczne trudności z utrzymaniem stabilności finansowej, w państwach otrzymujących pomoc finansową oraz w tych, które kończą udział w programie pomocy finansowej.

„Dwupak” stwarza wspólne ramy w strefie euro w oparciu o podejście stopniowane. Pakiet wprowadza odpowiednie wymogi dotyczące nadzoru w wielu różnych

sytuacjach budżetowych, tak by zapewnić niezakłóconą ciągłość monitorowania polityki.

- **Unijne ramy budżetowe były już zmieniane w drodze „sześciopaku”.**
Dlaczego wprowadza się kolejne zmiany?

Kryzys unaoczniał potrzebę prowadzenia bardziej rozważnej polityki budżetowej w całym cyklu gospodarczym. Reformy paktu stabilności i wzrostu w ramach „sześciopaku” dodały nowe wymagania dla państw członkowskich w zakresie polityki budżetowej, w szczególności nowe reguły fiskalne. Inaczej jest w przypadku „dwupaku”, który skupia się na koordynacji.

Kryzys wykazał także konieczność dalszej poprawy koordynacji budżetowej i nadzoru w państwach członkowskich strefy euro, ze względu na ich większą współzależność i podatność na wzajemny wpływ decyzji budżetowych zapadających w poszczególnych państwach. Państwa stały się więc bardziej zainteresowane wzmocnieniem wzajemnego nadzoru i uznaniem decyzji budżetowych za wspólną sprawę. Dzięki wzmocnionej współpracy i integracji w strefie euro, a także stopniowanemu i ściślejszemu monitorowaniu, „dwupak” przyczyni się do wzmocnienia elementu gospodarczego unii gospodarczej i walutowej.

- **W jaki sposób „dwupak” wzmocni koordynację budżetową w strefie euro?**

„Dwupak” wprowadza wspólny harmonogram budżetowy i wspólne reguły budżetowe dla państw członkowskich strefy euro. Począwszy od kolejnego cyklu budżetowego:

- do 30 kwietnia państwa członkowskie strefy euro będą musiały publikować swoje średniookresowe plany budżetowe (programy stabilności), wraz z priorytetami ich polityki na rzecz wzrostu i zatrudnienia na najbliższe 12 miesięcy (krajowe programy reform) w kontekście europejskiego semestru na rzecz koordynacji polityki gospodarczej;
- do 15 października państwa członkowskie strefy euro muszą opublikować projekty budżetu na kolejny rok;
- do 31 grudnia państwa członkowskie strefy euro muszą przyjąć budżet na kolejny rok.

Istotną nowością „dwupaku” jest analizowanie wszystkich projektów budżetu przez Komisję, która będzie wydawać opinie na temat tych projektów do 30 listopada

każdego roku. Jeżeli Komisja stwierdzi poważne naruszenie zobowiązań wynikających z paktu stabilności i wzrostu, zwróci się do danego państwa członkowskiego o przedstawienie zmienionego projektu. Komisja będzie także publikować kompleksową ocenę prognoz budżetowych dla całej strefy euro w nadchodzącym roku. Opinie Komisji o budżetach krajowych i o strefie euro ułatwią dyskusje w Eurogrupie.

Ta forma skoordynowanego nadzoru będzie prowadzona jesienią, a zatem między dwoma europejskimi semestrami, dzięki czemu uzupełni obecne ramy zarządzania gospodarką. Wyznaczy bowiem kontekst kolejnego semestru i przedstawi działania podjęte w związku z zaleceniami sformułowanymi w ramach poprzedniej rundy oceny. Zgodnie z koncepcją zintegrowanego nadzoru, która doprowadziła do powstania europejskiego semestru, „dwupak” zapewnia spójność procesów i decyzji dotyczących budżetu i innych elementów polityki gospodarczej.

Co istotne, dzięki „dwupakowi” krajowe procesy budżetowe będą miały solidniejsze podstawy, gdyż państwa członkowskie będą musiały sporządzać projekty budżetu w oparciu o niezależne prognozy makroekonomiczne oraz powierzyć niezależnym organom monitorowanie przestrzegania krajowych przepisów fiskalnych.

- **W jaki sposób „dwupak” wzmocni nadzór gospodarczy i finansowy w strefie euro?**

W stosunku do państw członkowskich objętych procedurą nadmiernego deficytu „dwupak” wprowadza system monitorowania, który będzie funkcjonował obok wymagań ustanowionych w ramach paktu stabilności i wzrostu, oraz je uzupełniał. W zależności od etapu procedury nadmiernego deficytu, na którym znajduje się dane państwo, musi ono regularnie przekazywać Komisji dalsze informacje o środkach wprowadzonych w celu skorygowania swojego deficytu. Ułatwi to Komisji wykrywanie ewentualnych zagrożeń związanych z takimi środkami. Po stwierdzeniu takich zagrożeń Komisja może skierować bezpośrednio do danego państwa członkowskiego zalecenie podjęcia wszelkich niezbędnych działań, aby w jego przypadku nie stwierdzono niedopełnienia wymogów. Dzięki temu państwo to będzie mogło uniknąć sankcji finansowych.

„Dwupak” wzmocnia także monitorowanie i nadzór w państwach członkowskich, którym grożą trudności z utrzymaniem stabilności finansowej, oraz w tych państwach,

które już borykają się z tego rodzaju problemami. Zakres monitorowania i nadzoru będzie uzależniony od powagi sytuacji finansowej danego państwa członkowskiego.

Przepisy te będą dotyczyć między innymi, lecz nie tylko, państw członkowskich otrzymujących pomoc finansową oraz tych, które kończą właśnie korzystanie z takiej pomocy. Państwa mające poważne kłopoty ze stabilnością finansową lub otrzymujące pomoc finansową będą na zasadzie ostrożności poddane także bardzo ścisłemu, wzmocnionemu nadzorowi Komisji i Europejskiego Banku Centralnego. Ten wzmocniony nadzór będzie opierał się na wymogach obowiązujących państwa członkowskie w ramach procedury nadmiernego deficytu, lecz będzie także wykaczał poza te wymogi.

Na podstawie wyników takiego nadzoru Komisja może uznać, że dane państwo członkowskie musi podjąć kolejne działania, gdyż jego sytuacja finansowa może mieć wysoce niekorzystny wpływ na stabilność finansową strefy euro. W takich przypadkach Komisja może zaproponować Radzie, by ta zaleciła danemu państwu członkowskiemu przyjęcie środków naprawczych lub opracowanie projektu programu dostosowań makroekonomicznych.

- **Jak „dwupak” ma się do paktu fiskalnego?**

Międzyrządowy Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w unii gospodarczej i walutowej, potocznie zwany paktem fiskalnym, to porozumienie zawarte przez państwa członkowskie strefy euro oraz osiem innych państw członkowskich UE. Mimo że pakt nie stanowi części prawa UE, zawarto w nim zobowiązanie, by w ciągu pięciu lat jego treść została przeniesiona do unijnych ram prawnych.

„Dwupak” włącza niektóre elementy paktu fiskalnego do prawa UE, w tym wymóg opracowania programów partnerstwa gospodarczego przez państwa członkowskie objęte procedurą nadmiernego deficytu oraz wymóg koordynacji *ex ante* planów państw członkowskich w zakresie emisji długu.

- **Jak nowe przepisy mają się do paktu stabilności i wzrostu oraz do europejskiego semestru?**

„Dwupak” jest doskonale dopasowany do paktu stabilności i wzrostu i będzie go uzupełniać. W ramach europejskiego semestru wiosną każdego roku państwa

członkowskie przedkładają średniookresowe plany budżetowe (zwane programami stabilności w przypadku państw członkowskich strefy euro, a w przypadku pozostałych państw – programami konwergencji). Dla państw członkowskich strefy euro „dwupak” wprowadza dodatkową, jesienną rundę oceny, która jednak, w odróżnieniu od tej wiosennej, obejmuje tylko plany budżetowe na kolejny rok.

Przed przyjęciem budżetu Komisja wyda opinię w sprawie zgodności jego projektu z wymogami paktu stabilności i wzrostu oraz z zaleceniami dla poszczególnych krajów sformułowanymi w ramach europejskiego semestru w dziedzinie polityki budżetowej. Należy jednak podkreślić, że „dwupak” nie uprawnia Komisji do zmiany projektów budżetów krajowych, ani też nie zobowiązuje państw członkowskich do ścisłego zastosowania się do opinii Komisji. Wartością dodaną takiej oceny są bezpośrednie wytyczne udzielone w trakcie uchwalania budżetu. Dostarczą one wszystkim uczestnikom krajowej procedury budżetowej informacji potrzebnych do podjęcia decyzji w sprawie budżetu.

Dodatkowe obowiązki sprawozdawcze dotyczące środków wprowadzanych przez państwa członkowskie objęte procedurą nadmiernego deficytu uzupełniają wymogi już obowiązujące na podstawie paktu stabilności i wzrostu, nie pokrywając się z nimi ani ich nie zastępując. Te dodatkowe informacje zwiększą odpowiedzialność Komisji za szybkie reagowanie w przypadku naruszenia zaleceń w ramach procedury nadmiernego deficytu. Poprawia to prewencyjną rolę UE w tej dziedzinie, a także uzupełnia proces wzmocnienia mechanizmów egzekwowania w strefie euro (w formie stopniowych sankcji finansowych), zainicjowany w ramach „sześciopaku”.

Dzięki tym nowym procedurom sprawozdawczym „dwupak” wzmacnia pakt stabilności i wzrostu, gdyż poszerza zakres środków, którymi dysponuje Komisja, wydając zalecenia. Przykładowo, jeżeli Komisja zaznaczy w swojej opinii, że projekt budżetu nie jest zgodny z zobowiązaniami w ramach paktu stabilności i wzrostu, a dane państwo członkowskie nie zrobiło nic, by to poprawić, taką wzmiankę Komisji można później wykorzystać jako dowód przy podejmowaniu decyzji, czy państwo członkowskie powinno zostać objęte procedurą nadmiernego deficytu, jeżeli jego deficyt lub dług nie jest zgodny z paktem stabilności i wzrostu.

- **Co się dzieje po zakończeniu programu dostosowawczego lub pomocy zapobiegawczej dla państwa członkowskiego?**

„Dwupak” wprowadza nowy system nadzoru państw członkowskich, w przypadku których zakończono program dostosowawczy lub pomoc zapobiegawczą. Dopóki nie zwrócą co najmniej 75 proc. otrzymanej pomocy, państwa te będą objęte nowym wzmocnionym nadzorem. Ma to zapewnić pomyślny i trwały powrót na rynki oraz stabilność finansów publicznych, z korzyścią dla danego państwa członkowskiego oraz całej strefy euro.

- **Dlaczego tworzy się nowy wzmocniony proces nadzoru poza zwykłym nadzorem? Czy zakłada się, że ten ostatni nie będzie dobrze działał?**

Proces nadzoru został znacznie usprawniony dzięki „sześciopakowi”. Doświadczenie uczy jednak, że powinniśmy być gotowi na wszystko. Procedury wzmocnionego nadzoru, które wprowadza „dwupak”, umożliwią zatem ściślejsze monitorowanie państw, którym grożą trudności finansowe, oraz tych państw, które już znalazły się w tarapatkach. Dzięki temu Komisja będzie dysponowała kompetencjami niezbędnymi do zapewnienia lub przywrócenia stabilności.

- **Dlaczego wdrażanie paktu stabilności i wzrostu, procedury dotyczącej zakłóceń równowagi makroekonomicznej i europejskiego semestru zostanie ograniczone w przypadku krajów objętych programem? Czy to nie osłabi nadzoru?**

Programy dostosowań makroekonomicznych mają bardzo szeroki zakres, dalece wykraczając poza kwestie czysto fiskalne i nadzór wielostronny. W praktyce państwo członkowskie wzywa się do podjęcia wszelkich działań, które uznano za konieczne dla poprawy jego krótko-, średnio- i długookresowej sytuacji gospodarczej i finansowej. Zawieszenie wdrażania procedury dotyczącej zakłóceń równowagi makroekonomicznej/ procedury dotyczącej nadmiernego zakłócenia równowagi, a także zawieszenie monitorowania i sprawozdawczości w ramach paktu stabilności i wzrostu oraz europejskiego semestru pomoże uniknąć zbędnego powielania obowiązków związanych z monitorowaniem i sprawozdawczością.

- **Czy wzmocniony nadzór wprowadzony „dwupakiem” jest spójny z nadzorem przewidzianym w wytycznych EMS/EFSF dla państw objętych zapobiegawczą pomocą finansową?**

Tak. Przygotowując wytyczne EMS/EFSF i omawiając je z państwami członkowskimi, Komisja miała „dwupak” na uwadze, zapewniając w ten sposób naturalną zgodność między tymi tekstami. Rolą „dwupaku” jest wprowadzenie do unijnych ram prawnych praktyk wypracowanych w ramach tych instrumentów międzyrządowych.

Opracowała:
Dr Magdalena Skulimowska¹

¹ Na podstawie informacji Komisji Europejskiej.