

CEL ROZPORZĄDZENIA: Komisja zamierza zwiększyć nadzór nad polityką budżetową państw UE oraz rozbudować procedurę nadmiernego deficytu.

STRONY ZAANGAŻOWANE: Wszystkie kraje strefy euro.



ZA:

- Wymóg, zgodnie z którym państwa strefy euro będą musiały przy planowaniu budżetu korzystać z niezależnych prognoz makroekonomicznych zapobiegnie obchodzeniu przepisów ws. stabilności poprzez stosowanie kreatywnej księgowości.
- Przyznanie Komisji prawa do nadzoru nad odpowiednim wdrażaniem rekomendacji Rady dotyczących zmniejszania deficytów jest uzasadnione. Da jednak pełne efekty tylko wtedy, gdy Rada będzie rzeczywiście gotowa do nakładania sankcji finansowych przewidzianych przez procedurę nadmiernego deficytu. Jest wątpliwe, by tak było.

PRZECIWIW:

- Zobowiązanie państw strefy euro do wprowadzenia europejskich przepisów budżetowych do prawa krajowego przekracza – niezależnie od swego ekonomicznego uzasadnienia – kompetencje UE w zakresie monitorowania dyscypliny budżetowej.

TREŚĆ

Tytuł

Wniosek z 23 listopada 2011 r. w sprawie **Rozporządzenia** Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wspólnych przepisów dotyczących monitorowania i oceny wstępnych planów budżetowych oraz zapewnienia korekty nadmiernego deficytu w Państwach Członkowskich należących do strefy euro. Sygnatura **COM(2011) 821**.

Treść

› Tło i cel

Komisja chce zwiększyć nadzór budżetowy w krajach strefy euro poprzez uzupełnienie Paktu Stabilności i Wzrostu [w szczególności rozporządzeń (EC) nr 1466/97, 1467/97 oraz 1173/2011] dodatkowymi przepisami. Mają one służyć:

- przywróceniu zaufania rynków kapitałowych do niestabilnych finansowo krajów strefy euro;
- uniknięciu kryzysów zadłużenia w przyszłości;
- usunięciu zastrzeżeń wobec euroobligacji, wysuwanych przez wiele państw.

› Publikacja krajowych planów budżetowych

- Do 15 kwietnia każdego roku państwa strefy euro będą musiały przedstawiać krajowe plany budżetowe na kolejne trzy lata („średnioterminowe ramy budżetowe”) [art. 3 (1) w połączeniu z art. 9 (1) dyrektywy 2011/85/EU].
- Plany te muszą być oparte na „niezależnych prognozach makroekonomicznych” [art. 3 (1)]. Prognozy makroekonomiczne to szacunki dotyczące kształtowania się w przyszłości takich wskaźników makroekonomicznych jak wzrost gospodarczy czy bezrobocie.
- Krajowe plany budżetowe muszą być zgodne ze wskaźnikami zawartymi w Programie Stabilności [art. 3 (1)]. „Programy Stabilności” [art. 3 i nast. Rozporządzenia (EC) 1466/97] są częścią procedury nadzoru polityki budżetowej, ustanowionej w ramach Paktu Stabilności i Wzrostu. Państwa strefy euro są zobligowane do przedstawiania takich programów corocznie – najpóźniej w kwietniu. W programach tych muszą przedstawiać krajowe plany budżetowe na kolejne trzy lata. Przeglądu programów dokonują Komisja i Rada. Jeśli program jest niezgodny z wymogami Paktu Stabilności i Wzrostu, Rada „zaleca” danemu państwu dokonanie zmian [art. 5 Rozporządzenia (EC) nr 1466/97].

› Publikacja wstępnych krajowych przepisów budżetowych oraz „wstępnego planu budżetowego”

- Państwa strefy euro muszą corocznie do 15 października przedstawić:
 - projekty krajowych przepisów budżetowych oraz prognozy makroekonomiczne, na których zostały oparte [art. 3 (2)], oraz
 - wstępne plany budżetowe [art. 5 (1)].
- Wstępny plan budżetowy powinien zawierać uaktualnienie danych zawartych w „Programie Stabilności” przedstawionych w kwietniu. Wszelkie zmiany w porównaniu z „Programem Stabilności” muszą zostać wyjaśnione [art. 5 (4)].
- Wstępny plan budżetowy ma również wskazywać, w jaki sposób zostaną wprowadzone do prawa krajowego zalecenia Rady dotyczące zmian w Programie Stabilności (art. 121 TFEU).
- W przypadku „szczególnie poważnych niezgodności” wstępnego planu budżetowego z wymogami polityki budżetowej zawartymi w Pakcie Stabilności i Wzrostu, Komisja „wezwie” do zmiany przedstawionego planu [art. 5 (5)].
 - Jeśli wstępny plan budżetowy po rewizji wciąż będzie naruszać obowiązki wynikające z Paktu Stabilności i Wzrostu, Komisja przyjmie opinię w tej sprawie [art. 6 (1)].
 - Jeśli wstępny plan budżetowy będzie naruszał obowiązki wynikające z Paktu Stabilności i Wzrostu nawet po przyjęciu opinii przez Komisję [art. 9 (1)], Rada weźmie to pod uwagę przy decydowaniu o tym, czy:

Analiza z dnia 2 kwietnia 2012 r.

- uruchomić procedurę nadmiernego deficytu (art. 126 (6) TFEU) oraz
 - uruchomienie procedury nadmiernego deficytu będzie związane z obowiązkiem złożenia nie oprocentowanego depozytu [art. 5 Rozporządzenia (EU) nr 1173/2011].
 - Państwa strefy euro przyjmują i publikują swoje przepisy budżetowe na następny rok corocznie najpóźniej do 31 grudnia [art. 3 (3)].
- › **Wdrożenie europejskich przepisów budżetowych do prawa krajowego**
- Państwa strefy euro muszą zapewnić zgodność prawa krajowego z ich „średniookresowym celem budżetowym”, najlepiej w drodze zmian w konstytucji [art. 4 (1)].
- „Średniookresowy cel budżetowy” to wymóg wynikający z Paktu Stabilności i Wzrostu, zgodnie z którym deficyt wyrównany sezonowo, oczyszczony z czynników jednorazowych i tymczasowych nie może przekraczać 1 proc. PKB (art. 2a Rozporządzenia (EC) nr 1466/97).
- › **Dodatkowe obowiązki informacyjne związane z procedurą nadmiernego deficytu („ściślejsze monitorowanie”)**
- Państwa strefy euro objęte procedurą nadmiernego deficytu (art. 126 (6) TFEU) muszą przedstawiać Komisji następujące, dodatkowe informacje [art. 7 (3)]:
 - „wszechstronną ocenę” wykonania budżetu w bieżącym roku przez sektor instytucji rządowych i samorządowych oraz jego podsektory;
 - skutki budżetowe decyzji w sprawie wydatków lub dochodów, podjętych arbitralnie, czyli nieujętych w ustawach;
 - zaplanowaną wysokość wydatków i dochodów; oraz
 - opis przyjętych i przewidywanych rozwiązań służących osiągnięciu wskazanych celów.
 - Państwa strefy euro, którym Rada zaleci redukcję nadmiernego deficytu [art. 126 (7) TFEU] muszą co pół roku składać raporty w tej sprawie [art. 7 (4)]. Pierwszy raport musi dodatkowo zawierać opis „ryzyk finansowych” dotyczących podmiotów będących własnością publiczną i wynikających z zamówień publicznych [art. 7 (2)].
 - Państwa strefy euro, które nie dostosują się w pełni do pierwszej rekomendacji Rady („notyfikacja niezgodności”, art. 126 (9) TFEU) muszą wspomniane raporty składać w cyklu kwartalnym [art. 7 (5)]. Są również zobowiązane wskazać, czy i w jaki sposób zastosowały się do zaleceń Rady.
 - Komisja może zobowiązać państwa strefy euro do: [art. 7 (6) lit. a i b]:
 - przeprowadzenia we współpracy z najwyższymi krajowymi organami kontroli „niezależnego audytu” stanu finansów sektora instytucji rządowych i samorządowych, w celu oceny ich „rzetelności, kompletności i ścisłości”, oraz
 - dostarczenia „dodatkowych informacji” w celu nadzorowania procesu zmniejszania nadmiernego deficytu.
- › **Instrumenty nacisku na państwa strefy euro nie wypełniające zobowiązania do wdrożenia zaleceń Rady**
- Na bazie dostarczonych informacji Komisja oceni, czy odpowiednie wdrożenie zaleceń Rady dotyczących redukcji nadmiernego deficytu nie jest zagrożone [art. 8 (1)].
 - Jeśli Komisja uzna, że odpowiednie wdrożenie zaleceń Rady dotyczących redukcji nadmiernego deficytu jest zagrożone, przedstawi zainteresowanemu państwu zalecenie w tej sprawie. W zaleceniu wezwie to państwo do przyjęcia dodatkowych rozwiązań w celu wdrożenia zaleceń Rady w odpowiednim terminie [art. 8 (2)].
 - Powyższe zalecenie Komisji podlega opublikowaniu [art. 8 (2)].
 - Komisja oceni, czy dane państwo strefy euro zastosowało się do tego zalecenia [art. 8 (5)]. Weźmie to pod uwagę przy ocenie, czy dany kraj we właściwy sposób wdrożył zalecenia Rady dotyczące redukcji nadmiernego deficytu [art. 9 (3)].
 - Jeśli Komisja uzna, że dane państwo strefy euro nie wdrożyło zaleceń Rady [art. 9 (3)], Rada może nałożyć na to państwo sankcje [art. 6 Rozporządzenia (EU) nr 1173/2011 w sprawie efektywnego egzekwowania nadzoru budżetowego w państwach strefy euro].

Uwagi Komisji na temat zasady pomocniczości

Komisja nie odniosła się do zasady pomocniczości.

Tło polityczne

Wniosek ws. rozporządzenia jest częścią pakietu rozwiązań prawnych Komisji, związanych z pobudzeniem wzrostu, zwiększeniem nadzoru nad polityką budżetową oraz stabilnością w strefie euro. Pakiet obejmuje również wniosek w sprawie rozporządzenia w sprawie działań podejmowanych wobec niestabilnych finansowo państw strefy euro [COM(2011) 819], roczny raport nt. wzrostu 2012 [COM(2011) 815] oraz Zieloną Księgę w sprawie euroobligacji [COM(2011) 818]. Dwa wnioski w sprawie rozporządzeń (tzw. dwupak) to kontynuacja „sześciopaku” [rozporządzenia (EU) nr 1173/2011, 1174/2011, 1175/2011, 1176/2011, 1177/2011, dyrektywa 2011/85/EU] w sprawie reformy Paktu Stabilności i Wzrostu.

Rozporządzenie przewiduje również włączenie do prawa krajowego „średniookresowego celu budżetowego”, co uzgodniono już w ramach Paktu Fiskalnego (art. 3 projektu).

Procedura legislacyjna

23 listopada 2011 r.	Przyjęcie przez Komisję
30 listopada 2011 r.	Debata w Radzie UE
11 czerwca 2012 r.	Pierwsze wysłuchanie w Parlamencie Europejskim

Analiza z dnia 2 kwietnia 2012 r.

Podmioty uczestniczące w procesie politycznym

Prowadząca Dyrekcja Generalna:	DG ds. Gospodarczych i Finansowych
Komisje Parlamentu Europejskiego:	Komisja ds. Gospodarczych i Walutowych (prowadząca), sprawozdawca: Elisa Ferreira (Grupa Socjalistów i Demokratów, Portugalia)
Sposób decyzji w Radzie Unii Europejskiej	Kwalifikowana większość (prawo głosu mają tylko państwa strefy euro, art. 136 (2) TFEU).

Szczegóły legislacyjne

Podstawa prawna	Art. 136 w połączeniu z art. 121 (6) TFEU (dyscyplina budżetowa i koordynacja polityki gospodarczej).
Forma kompetencji prawnych	Koordynacja polityki gospodarczej (art. 5 (1) TFEU)
Procedura legislacyjna	art. 294 TFEU (zwykła procedura legislacyjna)

OCENA

Ocena wpływu na gospodarkę

Celem niniejszego rozporządzenia jest między innymi zagwarantowanie, że obowiązki określone w ramach Paktu Stabilności i Wzrostu będą brane pod uwagę już w fazie planowania krajowych budżetów. Jest jednak wątpliwe, czy ten cel można osiągnąć poprzez publikowanie budżetów w połowie kwietnia. Państwa strefy euro muszą tak czy inaczej przedstawiać swoje budżety w ramach Programów Stabilności i prezentować je w kwietniu Komisji. Komisja publikuje je i ocenia, czy są one zgodne z zapisami Paktu Stabilności i Wzrostu. Dodatkowa publikacja na poziomie krajowym nie da żadnej wartości dodanej.

Prognozy makroekonomiczne, szczególnie dotyczące wzrostu gospodarczego, mają w przypadku Paktu Stabilności i Wzrostu duże znaczenie dla deficytu budżetowego. Gdy państwo strefy euro spodziewa się wysokiego wzrostu, zyskuje większą swobodę finansową, ponieważ wzrost oznacza zwiększenie dochodów z podatków. W ostatnich latach jednak wiele Państw Członkowskich z wyrachowaniem zaważyło swoje prognozy. W ten sposób zobowiązania zapisane w Pakcie Stabilności i Wzrostu były przy planowaniu budżetu formalnie wypełnione, w rzeczywistości jednak faktyczny deficyt budżetowy okazywał się zbyt wysoki. Obowiązek korzystania z niezależnych prognoz przy planowaniu budżetu zamyka opisaną furtkę, a przez to uniemożliwia obchodzenie – poprzez kreatywną księgowość - zasad gwarantujących stabilność.

Obowiązek publikowania w październiku projektów krajowych przepisów budżetowych oraz wstępnych planów budżetowych umożliwia Komisji ocenę, do jakiego stopnia poszczególne państwa wypełniają zobowiązania wynikające z Paktu Stabilności i Wzrostu.

W przypadku wystąpienia „szczególnie poważnych niezgodności” wstępnego planu budżetowego z zasadami zawartymi w Pakcie Stabilności i Wzrostu, Komisja będzie zwracać się do zainteresowanego Państwa Członkowskiego o poprawienie planów. To jednak, czy Państwa Członkowskie stosują się do tych zaleceń Komisji, zależeć będzie w głównej mierze od tego, czy Rada UE będzie w przyszłości gotowa stosować sankcje za naruszenie wspomnianego Paktu.

Przywilej blokowania decyzji, przyznany Radzie w prawie pierwotnym, powoduje narastanie podejrzeń, że w przyszłości Państwa Członkowskie – jak to bywało w przeszłości – będą starały się uniknąć sankcji dzięki politycznej ofensywie w Radzie. By wykluczyć tę możliwość, należałoby znowelizować TFEU. Na razie jednak Państwa Członkowskie nie mają na to ochoty.

Zobowiązanie do przedstawiania projektu ustawy budżetowej zagwarantuje też, że projekt przesłany do Komisji będzie identyczny z tym diskutowanym w krajowym parlamencie.

Nowe obowiązki w zakresie raportowania umożliwią Komisji zidentyfikowanie już na wczesnym etapie przypadków niestosowania się do zaleceń Rady dotyczących redukcji nadmiernego deficytu.

Zobowiązanie państw strefy euro do realizowania średniookresowego celu budżetowego, polegającego na utrzymaniu deficytu publicznego na poziomie poniżej 1 proc. PKB, jeszcze bardziej wzmocni niewystarczające obecnie działania związane z nadmiernym deficytem. Ścisłe przestrzeganie tego obowiązku może się jednak nie udać ze względu na fakt, że stosowanie średniookresowego celu budżetowego jest zbyt skomplikowane, trudne do zrozumienia oraz podatne na rozmaite interpretacje: opiera się na deficycie strukturalnym, tzn. wyrównanym sezonowo i oczyszczonym z wydarzeń jednorazowych, a w dodatku jest uzależnione od potencjalnego wzrostu danego Państwa Członkowskiego.

Przyznane Komisji prawo do nadzorowania właściwej implementacji zaleceń Rady w zakresie redukcji nadmiernego deficytu może wzmocnić dyscyplinę budżetową. Przyniesie jednak pełen efekt tylko pod warunkiem, że Rada rzeczywiście będzie gotowa nakładać sankcje finansowe zaproponowane w ramach procedury nadmiernego deficytu. Jest wątpliwe, by było to możliwe.

Ocena prawna

Kompetencje

Unia Europejska może przyjmować rozwiązania mające na celu wzmocnienie koordynacji i nadzoru nad dyscypliną budżetową państw strefy euro (art. 136 TFEU). Co więcej, może koordynować, nadzorować i oceniać politykę gospodarczą wszystkich Państw Członkowskich

Analiza z dnia 2 kwietnia 2012 r.

oraz przedstawiać zalecenia dla poszczególnych państw (art. 121 TFEU). Proponowane nowe obowiązki informacyjne państw strefy euro oraz uprawnienia nadzorcze Komisji mieszczą się w powyższych kompetencjach.

Kompetencje UE w zakresie nadzorowania dyscypliny budżetowej państw strefy euro (art. 136 TFEU) nie obejmują jednak – mimo że byłoby to ekonomicznie uzasadnione – prawa do zobowiązania państw strefy euro do wdrażania do prawa krajowego wymogu przestrzegania „średniookresowego celu budżetowego” [art. 4 (1)]. Zakres art. 136 jest bowiem ściśle ograniczony: upoważnia on UE do przyjmowania szczegółowych przepisów dla państw strefy euro w ramach art. 121 TFEU (koordynacja polityki gospodarczej) oraz art. 126 (procedura w przypadku nadmiernego deficytu). Ani art. 121 TFEU, ani art. 126 nie przewidują możliwości tworzenia przepisów, które obligowałyby Państwa Członkowskie do dostosowywania przepisów budżetowych na poziomie krajowym. A skoro prawo pierwotne nie przewiduje uprawnień do narzucania Państwom Członkowskim prawnie obowiązujących przepisów budżetowych, w przypadku państw strefy euro jest to niemożliwe również w przypadku art. 136. Przepisy art. 4 (1) mogą być oparte co najwyżej na kompetencjach wynikających z art. 352 TFEU, które zależą jednak od jednomyślności w Radzie.

Sformułowanie podobne do użytego w art 4 (1) znaleźć można również w Pakcie Fiskalnym, w jego przypadku jednak problem kompetencji nie wchodzi w grę.

Pomocniczość

W związku z tym, że proponowane rozwiązania oparte są na niewyłącznych kompetencjach, muszą być zgodne z zasadą pomocniczości (art. 5 (3) TEC). W przypadku danego państwa strefy euro niefrasobliwa polityka budżetowa może mieć uzasadnienie, ale z europejskiego punktu widzenia będzie ona szkodliwa. Dlatego też budżetowa samokontrola nie wystarczy, czego dowody mieliśmy zresztą w przeszłości. Ścisłejszy nadzór na poziomie UE nad państwami strefy euro – jak zaproponowano w rozporządzeniu – nie budzi więc wątpliwości w świetle zasady pomocniczości.

Proporcjonalność

Działania na rzecz zwiększenia nadzoru nad polityką budżetową są konieczne, by już na wczesnym etapie wykrywać wszelkie przypadki nieprzestrzegania przez państwa strefy euro zasad zapisanych w Pakcie Stabilności i Wzrostu.

Zgodność z prawem UE

Nie budzi wątpliwości – poza niezgodnością art. 4 (1) z zakresem kompetencji Komisji (zobacz: forma kompetencji prawnych).

WNIOSKI

Zasada, zgodnie z którą państwa strefy euro muszą korzystać z niezależnych prognoz ekonomicznych zapobiegnie obchodzeniu przez te kraje - przy zastosowaniu kreatywnej księgowości - przepisów zapewniających stabilność. Przyznanie Komisji prawa do monitorowania właściwego wdrożenia zaleceń Rady, związanych z redukcją deficytu jest uzasadnione, przyniesie jednak pełne efekty tylko wówczas, gdy Rada rzeczywiście będzie gotowa do nakładania sankcji finansowych przewidzianych w procedurze nadmiernego deficytu. Nałożenie na państwa strefy euro obowiązku wprowadzenia do prawa krajowego zasad budżetowych – mimo iż jest on ekonomicznie uzasadniony – przekracza kompetencje UE w zakresie monitorowania dyscypliny budżetowej (art. 136 TFEU), a przez to stanowi naruszenie kompetencji.

Centrum für Europäische Politik (Centrum Polityki Europejskiej, CEP) jest niemiecką organizacją pozarządową, która na bieżąco monitoruje i analizuje procesy legislacyjne prowadzone na poziomie Unii Europejskiej oraz dzieli się tą wiedzą z politykami, naukowcami, mediami i ogółem społeczeństwa.

Więcej informacji: www.cep.eu

Fundacja FOR jest organizacją pozarządową, która prowadzi działania sprzyjające rozwojowi instytucji demokratycznych oraz wzmocnieniu społeczeństwa obywatelskiego w Polsce.

Więcej informacji: www.for.org.pl