

Bruksela, 10 listopada 2022 r.
(OR. en)

13828/22

ECOFIN 1066
UEM 295

PISMO PRZEWODNIE

Od:	Sekretarz generalna Komisji Europejskiej (podpisała dyrektor Martine DEPREZ)
Data otrzymania:	10 listopada 2022 r.
Do:	Thérèse BLANCHET, sekretarz generalna Rady Unii Europejskiej
Nr dok. Kom.:	COM(2022) 583 final
Dotyczy:	KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY, EUROPEJSKIEGO BANKU CENTRALNEGO, EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I KOMITETU REGIONÓW Komunikat w sprawie kierunków reformy unijnych ram zarządzania gospodarczego

Delegacje otrzymują w załączeniu dokument COM(2022) 583 final.

Zał.: COM(2022) 583 final



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 9.11.2022 r.
COM(2022) 583 final

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

Komunikat w sprawie kierunków reformy unijnych ram zarządzania gospodarczego

1. Wprowadzenie

W październiku 2021 r. Komisja wznowiła debatę publiczną na temat przeglądu unijnych ram zarządzania gospodarczego, zapraszając do udziału pozostałe instytucje unijne i wszystkie najważniejsze zainteresowane strony. Pytanie, jakie reformy unijnych ram zarządzania gospodarczego są konieczne w świetle obecnych i przyszłych wyzwań gospodarczych, było dyskutowane przez obywateli i szerokie grono uczestników, w tym rządy krajowe, parlamenty, partnerów społecznych, środowisko akademickie i inne instytucje UE, za pośrednictwem różnych forów, w tym podczas specjalnych spotkań, warsztatów i poprzez ankietę internetową ⁽¹⁾. Dyskusje na forum Rady (ECOFIN), Eurogrupy, Komitetu Ekonomiczno-Finansowego i Komitetu Polityki Ekonomicznej umożliwiły państwom członkowskim zastanowienie się nad głównymi celami ram zarządzania, ich funkcjonowaniem oraz nowymi wyzwaniami, którym należy stawić czoła, oraz wyrażenie opinii w tej sprawie.

Nadszedł czas, by przejść od debaty do decyzji. W niniejszym komunikacie Komisja przedstawia kierunki reformy ram zarządzania gospodarczego, która będzie odpowiadać na najważniejsze kwestie gospodarcze i polityczne mające wpływ na koordynację polityki gospodarczej UE i nadzór nad tą polityką w następnym dziesięcioleciu. Przedstawione kierunki reformy uwzględniają główne zastrzeżenia wysuwane wobec obecnych ram i mają na celu poprawę stabilności długu oraz wspieranie we wszystkich państwach członkowskich zrównoważonego wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu (zob. wykres 1), w odpowiedzi na wezwanie przewodniczącej Ursuli von der Leyen w orędziu o stanie Unii: „Odkryjmy na nowo ducha z Maastricht – stabilność i wzrost gospodarczy mogą jedynie iść w parze” ⁽²⁾. Rozważne strategie fiskalne oraz inwestycje i reformy pobudzające zrównoważony wzrost gospodarczy są nie tylko niezbędne do zapewnienia stabilności fiskalnej i umożliwienia zielonej i cyfrowej transformacji w kierunku odpornej gospodarki, ale też wzmacniają się nawzajem w osiągnięciu tych celów. Zreformowane ramy powinny sprostać obecnym wyzwaniom i przyczynić się do zwiększenia odporności Europy dzięki utrzymaniu inwestycji strategicznych w nadchodzących latach i zmniejszeniu wysokich wskaźników długu publicznego w sposób realistyczny, stopniowy i trwały. Kluczowymi elementami kierunków reform proponowanych przez Komisję są: zwiększenie poczucia odpowiedzialności na szczeblu krajowym, uproszczenie ram i skoncentrowanie się w większym stopniu na perspektywie średnioterminowej oraz jednocześnie bardziej rygorystyczne i spójniejsze egzekwowanie reguł.

Celem reformy jest ułatwienie skutecznego nadzoru gospodarczego, opartego na wspólnych ramach zapewniających równe traktowanie i wielostronną koordynację polityki. Ramy te powinny być odporne na zmieniające się warunki ekonomiczne i niepewność. Konieczne jest zatem, aby stanowiły zbiór solidnych i przewidywalnych reguł oraz obejmowały klauzule wyjścia na wypadek okoliczności wyjątkowych. W kontekście

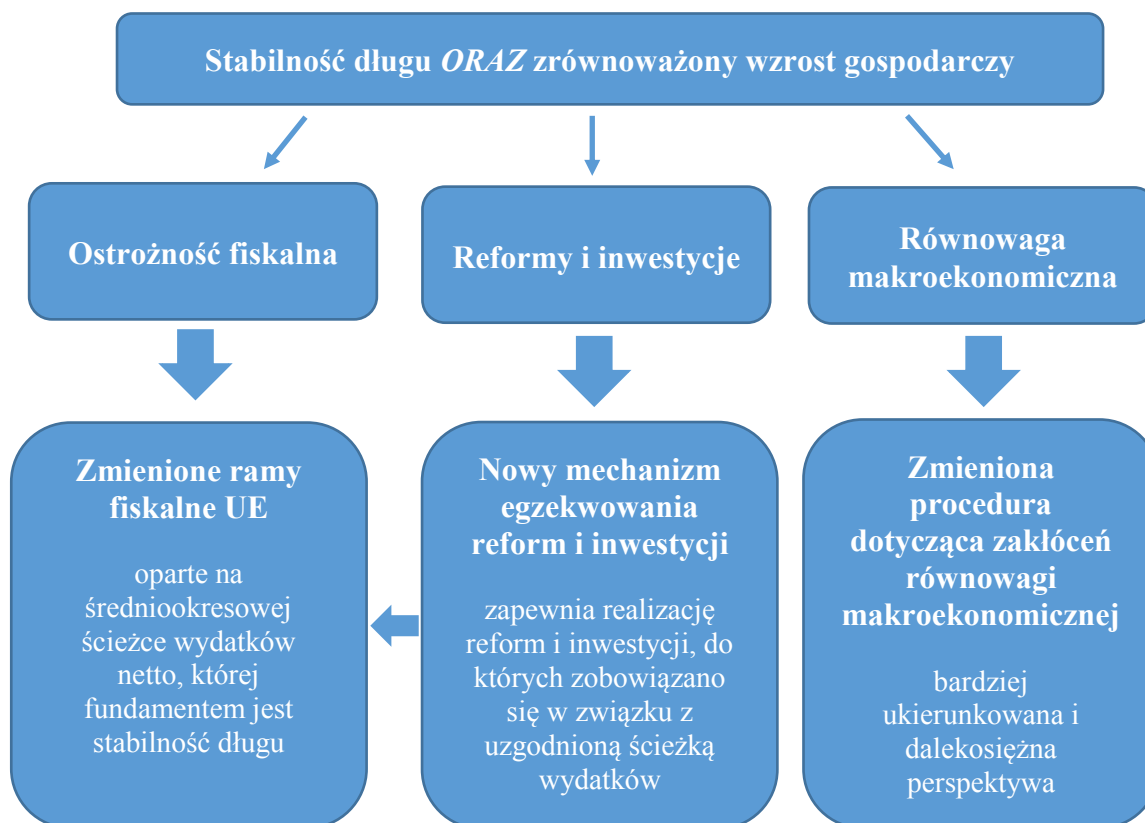
⁽¹⁾ W marcu 2022 r. Komisja opublikowała sprawozdanie podsumowujące odpowiedzi na ankietę internetową. Komisja Europejska (2022), „[Internetowe konsultacje publiczne w sprawie przeglądu unijnych ram zarządzania gospodarczego: streszczenie odpowiedzi](#)”, SWD(2022) 104 final z 28 marca 2022 r.

⁽²⁾ [Orędzie o stanie Unii](#) wygłoszone przez przewodniczącą Komisji Europejskiej 14 września 2022 r.

europejskiego semestru powinny również opierać się na zintegrowanym podejściu, tak aby narzędzia nadzoru w poszczególnych dziedzinach uzupełniały się wzajemnie. Do skutecznego zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania potrzebne będą następujące działania: efektywniejsze wykrywanie pojawiających się zagrożeń, utrzymanie tempa reform, koncentrowanie się w większym stopniu na rozwoju sytuacji w UE i w strefie euro oraz większy nacisk na wdrażanie polityki. Opisane tutaj kierunki reformy zostaną uwzględnione w dalszej debacie, w szczególności na forum Rady oraz z Parlamentem Europejskim, z myślą o osiągnięciu szerokiego konsensusu w sprawie przyszłego kształtu ram zarządzania gospodarczego.

Poniżej opisano tematykę poszczególnych sekcji komunikatu. W sekcji 2 przypomniano o potrzebie posiadania skutecznych ram zarządzania, które konsolidują aspekty dotyczące polityki fiskalnej, reform i inwestycji, aby odpowiedzieć na obecne i przyszłe wyzwania. W sekcji 3 zarysowano kierunki reformy proponowane przez Komisję, wskazując ich główne elementy. Sekcja 4 zawiera bardziej szczegółowy opis tych głównych elementów. Przedstawiono w niej praktyczne aspekty proponowanych reform nadzoru fiskalnego i makroekonomicznego. W sekcji 5 przedstawiono kolejne działania i wnioski.

Wykres 1: Nowa architektura zarządzania gospodarczego



2. Potrzeba skutecznych ram zarządzania gospodarczego

2.1 Dążenie do uzyskania ram, które ukierunkują odpowiedź państw członkowskich na wyzwania i realizację wspólnych priorytetów politycznych

Unijne ramy nadzoru gospodarczego okazały się pomocne w realizacji celów państw członkowskich wyznaczonych w zakresie polityk gospodarczych i fiskalnych. Od czasu traktatu z Maastricht z 1992 r. ramy te pomagały osiągać konwergencję makroekonomiczną, chronić zdrowie finansów publicznych i likwidować zakłócenia równowagi makroekonomicznej. Wraz ze wspólną polityką pieniężną i wspólną walutą w strefie euro ramy te stworzyły warunki dla stabilności gospodarczej, zrównoważonego wzrostu gospodarczego i wyższego zatrudnienia, przynosząc korzyści obywatelom UE.

Unijne ramy zarządzania gospodarczego zmieniały się z biegiem czasu. Bodźcem do wprowadzania reform była zwykle konieczność naprawienia słabych punktów ram, które ujawniały się głównie w czasach kryzysu gospodarczego. Lekcje wyciągnięte ze światowego kryzysu finansowego i kryzysu zadłużeniowego w strefie euro znalazły odzwierciedlenie w szczególności w dwóch pakietach legislacyjnych, tzw. *sześciopaku* i *dwupaku*, które zmieniły nadzór fiskalny, wzmocniły krajowe ramy budżetowe, zacieśniły koordynację budżetową w strefie euro oraz rozszerzyły zakres nadzoru gospodarczego o zakłócenia równowagi makroekonomicznej ⁽³⁾.

Chociaż uzupełniono luki w nadzorze i w większym stopniu dostosowano reguły do warunków ekonomicznych, to ramy stały się jednocześnie bardziej skomplikowane, a niektóre instrumenty i procedury nie przetrwały próby czasu. W komunikacie z lutego 2020 r. w sprawie przeglądu zarządzania gospodarczego i podczas debaty publicznej zainicjowanej tą publikacją (zob. załącznik 1) zwrócono uwagę na niejednoznaczne wyniki stosowania ram nadzoru fiskalnego oraz pogłębiające się różnice między państwami członkowskimi pod względem ich sytuacji fiskalnej. Ramy nie umożliwiały w wystarczającym stopniu zróżnicowanego traktowania państw członkowskich, pomimo ich odmiennej sytuacji fiskalnej, specyficznych zagrożeń dla stabilności finansów publicznych i innych słabości. Zdarzało się często, że państwa członkowskie kontynuowały procykliczną politykę fiskalną i nie wykorzystywały okresu dobrej koniunktury gospodarczej do tworzenia buforów fiskalnych. Niestosowanie się do zasad ostrożnej polityki w okresach dobrej koniunktury utrudniało sterowanie kursem polityki fiskalnej strefy euro. Zdolność do kierowania tym kursem pozostawała ograniczona również ze względu na brak centralnego mechanizmu zdolności fiskalnej wyposażonego w instrumenty stabilizacyjne. Struktura finansów publicznych nie stała się bardziej sprzyjająca wzrostowi, a rządy krajowe nie traktowały priorytetowo wydatków zwiększających wzrost oraz odporność gospodarczo-społeczną. Reguły fiskalne UE skomplikowały się: obejmują one wiele różnych wskaźników i opierają się na zmiennych, które nie mogą być bezpośrednio obserwowane, co zmniejsza przejrzystość i przewidywalność oraz sprzyja dystansowaniu się od tych reguł. Pomimo wprowadzonych w nich ulepszeń, skuteczność krajowych ram fiskalnych znacznie się różniła w poszczególnych państwach członkowskich. W kontekście nadzoru nad zakłóceniami równowagi makroekonomicznej ramy sprawdziły się, jeżeli chodzi o podnoszenie świadomości na temat szerszych zagrożeń dla stabilności makroekonomicznej, ale nie zapewniły wystarczających reakcji politycznych. Procedura dotycząca nadmiernego zakłócenia równowagi (PdNZR) nie została nigdy uruchomiona. Od czasu ustanowienia procedury dotyczącej zakłóceń równowagi makroekonomicznej (PdZRM) Unia radziła sobie lepiej ze zmniejszaniem deficytu obrotów bieżących niż z redukcją dużej i trwałej nadwyżki na rachunku obrotów bieżących. Nie została jeszcze przetestowana skuteczność nadzoru w kontekście zapobiegania narastaniu nowych podatności na zagrożenia i nowych czynników

⁽³⁾ Pełny opis reform wprowadzonych w ramach *sześciopaku* i *dwupaku* znajduje się w ramce 1 w komunikacie Komisji Europejskiej (2020) pt. „[Przegląd zarządzania gospodarczego](#)”, COM(2020) 55 final z 5 lutego 2020 r. Pełny wykaz przepisów prawa wtórnego wchodzących w skład tych pakietów znajduje się w przypisie 1 (s. 1) dokumentu roboczego służb Komisji towarzyszącego temu komunikatowi (Komisja Europejska (2020) „[Przegląd zarządzania gospodarczego](#)”, SWD(2020) 210 final z 5 lutego 2020 r.).

ryzyka oraz wspierania odpowiednich zapobiegawczych działań w ramach polityki. Powiązania pomiędzy poszczególnymi aspektami nadzoru nie zawsze były jednak w pełni wykorzystywane.

2.2 Wnioski wyciągnięte z niedawnych kryzysów

Wnioski wyciągnięte z działań podejmowanych w ramach polityki w odpowiedzi na ostatnie wstrząsy gospodarcze, w szczególności na kryzys związany z COVID-19, są znamienne w kontekście przeglądu zarządzania gospodarczego. W marcu 2020 r. uruchomiono ogólną klauzulę wyjścia paktu stabilności i wzrostu. Umożliwiła ona państwom członkowskim tymczasowe odstępianie od wymogów budżetowych paktu stabilności i wzrostu w celu zareagowania na kryzys związany z COVID-19 i udzielenia znacznego wsparcia fiskalnego swoim gospodarkom⁽⁴⁾. Ta odpowiedź na kryzys miała silny wpływ antycykliczny i wraz z nowymi środkami i instrumentami stworzonymi na szczeblu UE oraz siatkami bezpieczeństwa socjalnego i systemami opieki zdrowotnej na szczeblu krajowym okazała się bardzo skuteczna w łagodzeniu gospodarczych i społecznych szkód spowodowanych kryzysem. Podczas przeglądu ram zarządzania gospodarczego przydatne okazały się również doświadczenia płynące z udanej reakcji politycznej UE na kryzys, m.in. pozytywne efekty łączenia reform i inwestycji w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (RRF). Kryzys doprowadził jednocześnie do znacznego wzrostu wskaźników zadłużenia sektora publicznego i prywatnego, co unaocznilo, jak ważne jest obniżenie długu do ostrożnego poziomu w sposób stopniowy, trwały i sprzyjający wzrostowi gospodarczemu. Ostrożność fiskalna dyktuje, aby w czasach długotrwałego wzrostu gospodarczego tworzone bufora fiskalne, które posłużą rządowi do zapewniania gospodarczego antycyklicznego wsparcia fiskalnego w czasach kryzysu, kiedy to uznaniowa polityka fiskalna może okazać się szczególnie skuteczna. Inwestycje w gotowość i odporność mogą również ograniczyć negatywne skutki gospodarcze kryzysów. Doświadczenia zebrane przed kryzysem i w jego trakcie potwierdziły ponadto trudności, z jakimi wiąże się opracowywanie zaleceń politycznych na podstawie nieobserwowalnych wskaźników, które są często zmieniane (takich jak „luka produktowa” i „salo strukturalne”).

Zielona i cyfrowa transformacja, potrzeba zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego oraz odporności społecznej i gospodarczej⁽⁵⁾, a także budowania zdolności obronnych będą wymagały w nadchodzących latach utrzymania wysokiego poziomu inwestycji. Te wspólne priorytety stały się bardziej widoczne i nabrały bardziej pilnego charakteru również za sprawą kryzysu związanego z COVID-19 i rosyjskiej inwazji na Ukrainę. Potrzebne będą wysokie poziomy inwestycji, aby osiągnąć sprawiedliwą dwojaką transformację (zieloną i cyfrową), zwiększyć odporność społeczną i gospodarczą (w tym poprzez podnoszenie i zmianę kwalifikacji), zwiększyć spójność terytorialną, zmniejszyć uzależnienie

⁽⁴⁾ Reakcję na kryzys związany z COVID-19 i skutki tego kryzysu dla przeglądu zarządzania gospodarczego omówiono bardziej szczegółowo w komunikacie Komisji Europejskiej (2021) „[Gospodarka UE po pandemii COVID-19: wpływ na zarządzanie gospodarcze](#)”, COM(2021) 662 final z 19 października 2021 r.

⁽⁵⁾ Wytyczne dla państw członkowskich dotyczące najlepszego sposobu przeprowadzania ocen skutków dystrybucyjnych nowych polityk, które są ważne dla uniknięcia pogłębienia istniejących nierówności, można znaleźć w komunikacie Komisji Europejskiej (2022) „[Lepsza ocena skutków dystrybucyjnych polityk państw członkowskich](#)”, COM(2022) 494 final z 23 września 2022 r.

energetyczne i zwiększyć zdolności obronne, zarówno na szczeblu krajowym, jak i w ramach wspólnych priorytetów Europy. Wysiłki te są wspierane z budżetu UE, w granicach jego ograniczonych zdolności, ponieważ dwojaka transformacja, odporność, bezpieczeństwo energetyczne i obrona są wspólnymi celami wszystkich państw członkowskich, a ich osiągnięcie stało się jeszcze pilniejsze w związku z obecnym kryzysem. Aby urzeczywistnić te cele, potrzebne są inwestycje ze strony przedsiębiorstw i gospodarstw domowych, ale także większe inwestycje publiczne, co wymaga dobrej struktury i jakości finansów publicznych. Polityki te pobudzają wzrost potencjalny, wzmacniają odporność i pomagają przeciwdziałać negatywnym wstrząsom spowodowanym wojną. Odzwierciedlają one również strategiczne priorytety UE i są wspierane w ramach wspólnych programów finansowanych przez UE, np. poprzez finansowanie z RRF do 2026 r. i finansowanie w ramach polityki spójności.

Skuteczna koordynacja polityki ma kluczowe znaczenie dla reagowania na kryzysy.

Reakcje polityczne na kryzys związany z COVID-19, rosyjską inwazję na Ukrainę i spowodowany nią kryzys energetyczny unaocznily wartość silnej koordynacji polityk, w tym między poszczególnymi narzędziami politycznymi i różnymi instrumentami finansowania oraz między szczeblem unijnym a krajowym. Uruchomienie ogólnej klauzuli wyjścia ułatwiło krajowe reakcje fiskalne. Współdziałanie polityki fiskalnej i polityki pieniężnej miało i wciąż ma kluczowe znaczenie dla zapewnienia skutecznej reakcji makroekonomicznej na kryzys. Polityka pieniężna stworzyła przestrzeń do wdrażania niezbędnych środków w ramach krajowej polityki fiskalnej, co z kolei przyczyniło się do złagodzenia wpływu na wzrost gospodarczy i spójność społeczną. Dostosowano tymczasowo niektóre warunki ramowe, takie jak regulacje ostrożnościowe rynku finansowego i unijne ramy pomocy państwa. Dostępna elastyczność, w tym w ramach budżetu UE, została w pełni wykorzystana. Pomocne okazały się również nowe narzędzia stworzone na szczeblu UE, w szczególności tymczasowe wsparcie w celu zmniejszenia zagrożeń związanych z bezrobociem w sytuacji nadzwyczajnej (SURE), inicjatywy inwestycyjne w odpowiedzi na koronawirusa (CRII) w ramach polityki spójności i NextGenerationEU, w tym Wsparcie na rzecz odbudowy służącej spójności oraz terytoriom Europy (REACT-EU) oraz RRF. Skuteczna realizacja przez państwa członkowskie reform i inwestycji przewidzianych w ich planach odbudowy i zwiększania odporności (RRP) stanowi wyjątkową okazję do wejścia na ścieżkę wyższego wzrostu, wyeliminowania podatności na zagrożenia gospodarcze i społeczne, zwiększenia stabilności długu sektora publicznego i prywatnego, wzmocnienia odporności i przyspieszenia zielonej i cyfrowej transformacji, a przy tym do jednoczesnego osiągnięcia celów unijnych. W odpowiedzi na zakłócenia na rynku energii spowodowane rosyjską inwazją na Ukrainę i używaniem przez Rosję dostępu do energii jako broni Komisja przedstawiła niedawno szereg środków mających na celu rozwiązanie problemu wysokich cen energii i zapewnienie bezpieczeństwa dostaw. Komisja uruchomiła również szereg inicjatyw, w tym plan REPowerEU, aby położyć kres zależności od rosyjskich paliw

kopalnych poprzez dywersyfikację dostaw energii, oszczędzanie energii i przyspieszenie zielonej transformacji ⁽⁶⁾.

Zreformowane ramy muszą również pomóc państwom członkowskim w sprostaniu długoterminowym wyzwaniom stojącym przed UE. Długookresowe tendencje strukturalne stanowią poważne wyzwanie dla stabilności finansów publicznych i zrównoważonego wzrostu w państwach członkowskich UE. Tendencjami tymi są m.in. wyzwania demograficzne i kryzys klimatyczny, przy czym to ostatnie zjawisko staje się coraz bardziej zauważalne i przejawia się w rosnącym nasileniu i częstotliwości ekstremalnych zdarzeń pogodowych. Sprostanie tym wyzwaniom będzie wymagało od państw członkowskich podjęcia dodatkowych działań, w tym inwestycji publicznych ułatwiających zieloną i cyfrową transformację, oraz wdrażania polityk służących zapewnieniu zdrowych finansów publicznych, w tym poprzez reformę systemów emerytalnych.

3. Dążenie do uzyskania prostszych i skuteczniejszych ram zwiększających poczucie odpowiedzialności

W niniejszej sekcji zarysowano propozycje Komisji dotyczące kierunków reformy ram zarządzania gospodarczego (zob. wykres 2). Szczegółowe kwestie związane z ustanowieniem i wdrożeniem proponowanych zreformowanych ram przedstawiono bardziej szczegółowo w sekcji 4. Omówiono w niej również ramy postępowania z państwami członkowskimi strefy euro, które są dotknięte lub zagrożone trudnościami w odniesieniu do ich stabilności finansowej.

3.1 Zmieniona struktura zarządzania, w ramach której kładziony jest większy nacisk na perspektywę średnioterminową

Proponowane przez Komisję kierunki reform mają na celu określenie prostszej i zintegrowanej struktury nadzoru makrofiskalnego w celu zapewnienia długookresowej stabilności długu i wspierania zrównoważonego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu. Aby zapewnić spójność wszystkich elementów składowych ram i skuteczność nadzoru gospodarczego, należy określić precyzyjnie cele poszczególnych aspektów nadzoru, zintegrować ściślej politykę makroekonomiczną i fiskalną oraz wprowadzić nowe instrumenty w celu monitorowania postępów i osiągnięcia nowych celów. W związku z tym, oprócz przeglądu ram fiskalnych UE i PdZRM, w szczególności poprzez zintegrowanie celów fiskalnych, celów reform i celów inwestycyjnych w ramach całościowego planu średnioterminowego, propozycje Komisji dotyczące kierunków reformy obejmują ustanowienie nowego unijnego narzędzia służącego egzekwowaniu reform i inwestycji. Narzędzie to zapewniłoby egzekwowanie zobowiązań państw członkowskich do reform i inwestycji, które stanowią podstawę łagodniejszej korekty fiskalnej (zob. sekcja 4.1).

⁽⁶⁾ Komisja Europejska (2022) „[REPowerEU: Wspólne europejskie działania w kierunku bezpiecznej i zrównoważonej energii po przystępnej cenie](#)”, COM(2022) 108 final z 8 marca 2022 r.

Wartości referencyjne określone w Traktacie, tj. deficyt budżetowy wynoszący 3 % PKB i relacja długu do PKB wynosząca 60 %, pozostają niezmienione. Wartości te zostały ustanowione w Protokole do Traktatu, a głównym celem przeglądu jest zapewnienie ich skuteczniejszego przestrzegania. Cel ten zostanie osiągnięty w szczególności poprzez kładzenie nacisku na odpowiednią i wiarygodną ścieżkę redukcji długu do poziomu 60 % PKB i jednocześnie zapewnienie, aby ramy zarządzania gospodarczego promowały zrównoważony wzrost gospodarczy sprzyjający włączeniu społecznemu.

Wykres 2: Proponowane zmienione ramy fiskalne

Poczucie odpowiedzialności kraju za własny rozwój jako element ram UE	Uproszczenie i skupienie się na ryzykach fiskalnych	Egzekwowanie
0. Komisja przedstawia referencyjne ścieżki dostosowania 1. Państwa członkowskie proponują średnioterminowe plany fiskalno-strukturalne 2. Roczne budżety będą zapewniać przestrzeganie trajektorii fiskalnej i zbliżanie się długu do ostrożnego poziomu podczas okresu dostosowania 3. Państwa członkowskie mogą wystąpić o dłuższy okres dostosowania w powiązaniu z reformami i inwestycjami 4. Rada zatwierdza plan 5. Silniejsza rola krajowych niezależnych instytucji fiskalnych	1. Jako jednolity wskaźnik fiskalny będzie służyć zatwierdzona przez Radę ścieżka wydatków netto oparta na stabilności długu 2. Model nadzoru i egzekwowania będzie opierać się na ryzyku 3. Zniesione zostaną wartości odniesienia dotyczące redukcji długu i redukcji salda strukturalnego oraz procedura znacznego odchylenia i macierz dostosowań wymogów	1. PND oparta na kryterium deficytu (próg 3 % PKB) zostaje utrzymana 2. PND oparta na kryterium długu będzie stosowana w praktyce jako narzędzie zapewniające przestrzeganie uzgodnionej ścieżki wydatków netto i zostanie wzmocniona 3. Zestaw sankcji finansowych zostanie uzupełniony o „inteligentniejsze” sankcje 4. Warunkowość makroekonomiczna zostaje utrzymana

3.2 Krajowe średnioterminowe plany fiskalno-strukturalne jako centralny element nowej architektury zarządzania

Fundamentem proponowanych zmienionych ram będą krajowe średnioterminowe plany fiskalno-strukturalne, w których zawarte będą zobowiązania poszczególnych państw członkowskich dotyczące budżetu, reform i inwestycji. Plany te będą stanowić element wspólnych ram unijnych ⁽⁷⁾. Zmiana ta zapewni spójność, usprawni procedury i ułatwi osiąganie wyników. Stanowi ona wyraz refleksji, że reformy i inwestycje mogą mieć pozytywny wpływ na stabilność fiskalną. W zmienionych ramach fiskalnych UE określone zostaną wymogi, które zapewnią osiągnięcie tendencji spadkowej wskaźnika zadłużenia albo pozostawanie tego wskaźnika na ostrożnym poziomie oraz utrzymanie deficytu budżetowego poniżej wartości referencyjnej wynoszącej 3 % PKB w średnim okresie. Państwa członkowskie będą przedstawiać plany średnioterminowe określające ścieżki fiskalne dla danego kraju, a także zobowiązania dotyczące inwestycji publicznych i reform o priorytetowym znaczeniu. Wdrożenie tych ścieżek fiskalnych i zobowiązań zapewni

⁽⁷⁾ W ramach planów fiskalno-strukturalnych zostaną scalone obecne programy stabilności i konwergencji oraz krajowe programy reform.

wspólnie trwałą i stopniową redukcję zadłużenia oraz zrównoważony wzrost gospodarczy sprzyjający włączeniu społecznemu. Wszystkie państwa członkowskie będą miały obowiązek realizować priorytety określone w zaleceniach dla poszczególnych krajów wydanych w kontekście europejskiego semestru. Również plany średnioterminowe powinny zawierać inicjatywy, które są zgodne ze strategicznymi priorytetami UE określonymi bezpośrednio w uzgodnionych wytycznych UE i z celami wymagających podjęcia przez państwa członkowskie działań w ramach polityki. Plany te powinny być zatem spójne także z krajowymi planami w dziedzinie energii i klimatu (które z kolei powinny być zgodne z celami unijnego prawa o klimacie) oraz z krajowymi planami działania dotyczącymi cyfrowej dekady. Do czasu wygaśnięcia RRF konieczne będą również odniesienia do planów odbudowy i zwiększania odporności, aby zapewnić spójność polityki.

To oparte na perspektywie średnioterminowej podejście umożliwi zróżnicowane traktowanie państw członkowskich w ramach zmienionych wspólnych ram UE. Ramy te będą zawsze opierać się na wspólnym rdzeniu: zrównoważonym wzroście i zagrożeniach dla stabilności długu. Takie wspólne ramy UE przyczynią się do zapewnienia w przejrzysty sposób równego traktowania państw członkowskich. Przyjęcie celu stabilności długu jako punktu wyjścia do nadzoru fiskalnego UE jest zgodne z podstawowym celem określonym w Traktacie, któremu mają służyć reguły fiskalne w unii gospodarczej i walutowej i którym jest zapobieganie tzw. poważnym błędom w prowadzeniu polityki fiskalnej, ponieważ błędy te mogą mieć negatywne efekty zewnętrzne wpływające na inne państwa członkowskie i na całą unię walutową. Obecnie obowiązujące ramy UE wymagają, aby wszystkie państwa członkowskie dokonywały podobnych wysiłków dostosowawczych – zwłaszcza w ramach części zapobiegawczej paktu stabilności i wzrostu – niezależnie od tego, jaka jest ich sytuacja w zakresie zadłużenia i ryzyk fiskalnych. Poszczególne państwa członkowskie różnią się jednak bardzo pod względem relacji długu do PKB i ścieżki długu. Niektóre z nich wykazują bardzo wysoki poziom zadłużenia, przekraczający 90 % PKB (a w przypadku dwóch państw poziom ten przekracza 150 % PKB). Są państwa, których zadłużenie jest mniejsze niż 60 % PKB. Wiele innych państw jest natomiast w pośredniej sytuacji – poziom ich długu wynosi od 60 % do 90 % PKB.

Ramy nadzoru oparte na ryzyku umożliwiłyby dostosowanie obowiązującej wartości odniesienia dotyczącej redukcji długu do wskaźnika zadłużenia danego kraju, ale wymóg utrzymywania deficytu budżetowego wiarygodnie poniżej progu 3 % PKB pozostawałby bez zmian. W obecnej sytuacji, gdy państwa wykazują wysokie wskaźniki zadłużenia po pandemii COVID, obowiązująca wartość odniesienia dotycząca redukcji długu (tzw. zasada 1/20) oznacza, że wysiłek fiskalny jest skoncentrowany na wstępie i zbyt trudny oraz może zagrozić wzrostowi gospodarczemu i mieć charakter procykliczny⁽⁸⁾. Należy uznać, że państwa członkowskie o wysokim zadłużeniu nie mogą przestrzegać obecnej wartości odniesienia dotyczącej redukcji długu o 1/20, ponieważ obniżanie ich wskaźników zadłużenia w takim tempie miałoby bardzo niekorzystny wpływ na wzrost gospodarczy,

⁽⁸⁾ Informacje o tej wartości odniesienia można znaleźć w art. 2 ust. 1a rozporządzenia Rady (WE) nr 1467/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu (Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 6).

a przez to na samą stabilność długu. Proponowane jest zatem wprowadzenie ram bazujących w większym stopniu na nadzorze opartym na ryzyku, które będą koncentrować się na stabilności długu i umożliwiać bardziej zróżnicowane traktowanie poszczególnych państw, aby uwzględnić skalę indywidualnych wyzwań związanych z długiem publicznym, przestrzegając jednocześnie przejrzystych i wspólnych ram UE zgodnych z wartościami referencyjnymi określonymi w Traktacie na poziomie 3 % PKB i 60 % PKB.

Krajowe plany średnioterminowe powinny zapewniać stabilną ścieżkę redukcji długu poprzez stopniową konsolidację oraz dzięki reformom i inwestycjom. Państwa członkowskie powinny przedstawiać średnioterminowe plany fiskalno-strukturalne zapewniające utrzymanie stabilnej ścieżki redukcji długu albo sprowadzenie długu na stabilną ścieżkę spadkową do końca okresu dostosowania, a także zobowiązania dotyczące inwestycji publicznych i reform o priorytetowym znaczeniu. Ramy odzwierciedlają zasadę, że prowadzenie korekty fiskalnej nie oznacza, że trzeba iść na kompromis we wdrażaniu reform i inwestycji. Poprawa jakości finansów publicznych i ochrona inwestycji publicznych powinny być centralnymi elementami średnioterminowych planów fiskalno-strukturalnych, ponieważ inwestycje publiczne i reformy są nieodzowne, aby kraj mógł zwiększyć swój wzrost potencjalny i stawić czoła poważnym wyzwaniom systemowym takim jak zielona i cyfrowa transformacja.

Oprócz tego reforma pozwoli państwom członkowskim zobowiązać się do wdrożenia pakietu reform i inwestycji przyczyniających się do sprowadzenia długu na zrównoważoną ścieżkę, które mogą uzasadniać wydłużenie okresu dostosowawczego i łagodniejszą ścieżkę dostosowania fiskalnego. Ścieżka dostosowania, reformy i inwestycje zostaną omówione z Komisją, a po ich pozytywnej ocenie – przyjęte przez Radę. Plany te będą musiały zostać przełożone na budżety krajowe obejmujące cały okres dostosowawczy, przy czym państwa członkowskie będą miały możliwość zmienić plan dopiero po upływie co najmniej czterech lat. Na życzenie państwa członkowskiego ten minimalny okres dostosowawczy może zostać wydłużony, aby odpowiadał wymogom ustawodawstwa krajowego. Plan może zostać zmieniony wcześniej, jeżeli obiektywne okoliczności uniemożliwiają jego realizację, ale zmieniony plan będzie musiał zostać poddany takiej samej walidacji. Wprowadzanie częstych zmian podważyłoby wiarygodność planów jako fundamentu rozważnych polityk.

Podstawą do wyznaczenia ścieżki dostosowania fiskalnego i prowadzenia rocznego nadzoru fiskalnego będzie jednolity wskaźnik operacyjny oparty na stabilności długu, co znacznie uprości ramy fiskalne i zwiększy przejrzystość. Stosowanie wydatków pierwotnych netto finansowanych ze środków krajowych – tzn. wydatków po skorygowaniu o działania dyskrecyjne po stronie dochodów oraz z wyłączeniem wydatków z tytułu odsetek i cyklicznych wydatków związanych z bezrobociem – jako jednolitego wskaźnika operacyjnego do celów nadzoru umożliwi działanie automatycznych stabilizatorów, w tym wahań dochodów i wydatków pozostających poza bezpośrednią kontrolą rządu. Zapewniłoby to wyższy poziom stabilizacji makroekonomicznej. Państwa członkowskie będą mogły wprowadzić stosować alternatywne wskaźniki do celów krajowych budżetów (np. saldo

strukturalne), ale roczny nadzór fiskalny na szczeblu UE będzie prowadzony wyłącznie na podstawie tego jednolitego wskaźnika operacyjnego, czyli w oparciu o ścieżkę wydatków. Ten jednolity wskaźnik operacyjny należy zdefiniować w taki sposób, aby zapewniał stabilność długu. Uzgodniona wieloletnia ścieżka wydatków pierwotnych netto powinna zapewnić osiągnięcie lub utrzymanie tendencji spadkowej długu najpóźniej z końcem okresu dostosowania albo pozostawanie długu na ostrożnym poziomie, przy jednoczesnym utrzymaniu deficytu budżetowego poniżej progu 3 % PKB w średnim okresie ⁽⁹⁾.

3.3 Porozumienie w sprawie krajowych średnioterminowych planów fiskalno-strukturalnych

Krajowy średnioterminowy plan fiskalno-strukturalny będzie stanowił centralny element zreformowanego paktu stabilności i wzrostu. Plan ten będzie proponowany przez państwo członkowskie na podstawie wspólnych ram UE. W zmienionych wspólnych ramach UE określone zostaną wymogi, które zapewnią osiągnięcie tendencji spadkowej długu publicznego albo pozostawanie długu publicznego na ostrożnym poziomie, a także utrzymanie deficytu budżetowego poniżej progu 3 % PKB. Wspólne ramy UE będą wskazywać również kryteria oceny reform i inwestycji, które stanowią podstawę ewentualnego wydłużenia ścieżki dostosowania. Plany średnioterminowe państw członkowskich będą musiały być zgodne ze wspólnymi zmienionymi ramami UE.

Na podstawie pozytywnej oceny Komisji średnioterminowy plan fiskalno-strukturalny, w tym określona w nim trajektoria fiskalna, zostanie przyjęty przez Radę. Komisja będzie oceniać plan w oparciu o zmienione wspólne ramy UE i będzie mogła wydać pozytywną ocenę planu fiskalno-strukturalnego tylko wówczas, gdy zapewnia on osiągnięcie tendencji spadkowej długu albo pozostawanie długu na ostrożnym poziomie oraz utrzymanie deficytu budżetowego poniżej wartości referencyjnej wynoszącej 3 % PKB w średnim okresie. Wielostronne dyskusje na forum właściwych komitetów Rady zapewnią przejrzystość i rozliczalność, a adekwatność planu będzie potwierdzana przez Radę. Model ten wzmocniłby poczucie odpowiedzialności na szczeblu krajowym. Wymogi określone w zmienionych wspólnych ramach UE będą w większym stopniu przedmiotem krajowych debat politycznych, co wzmocni wielostronny nadzór fiskalny.

3.4 Wdrażanie krajowego planu średnioterminowego i monitorowanie roczne

Aby zapewnić przejrzystość i ułatwić skuteczne monitorowanie wdrażania średnioterminowych planów fiskalno-strukturalnych, państwa członkowskie będą przedstawiać roczne sprawozdania z postępów. Przedmiotem tych sprawozdań będzie, oprócz sprawozdawczości fiskalnej, wdrażanie reform i inwestycji objętych planami średnioterminowymi ⁽¹⁰⁾. Będą one stanowić podstawę rocznego nadzoru ze strony Komisji i Rady, w tym podstawę do ewentualnych decyzji dotyczących egzekwowania zobowiązań.

⁽⁹⁾ Komisja będzie stosować swoje ramy analizy stabilności długu, ponieważ stanowią one sprawdzony zestaw narzędzi analitycznych do oceny zagrożeń dla długookresowej zdolności do obsługi długu (zob. ramka 1).

⁽¹⁰⁾ Do czasu wygaśnięcia RRF uwzględniane będą odpowiednie powiązania z planami odbudowy i zwiększania odporności.

Państwom członkowskim przyznana zostanie wprowadzić większą swobodę w planowaniu swoich trajektorii fiskalnych, ale wielostronny nadzór będzie opierać się na bardziej rygorystycznym egzekwowaniu na szczeblu UE. Egzekwowanie będzie miało bardziej rygorystyczny charakter w porównaniu z obecnymi ramami. Procedura nadmiernego deficytu („PND”) pozostanie niezmieniona w przypadku naruszenia wartości referencyjnej dla deficytu wynoszącej 3 % PKB (tzw. „PND oparta na kryterium deficytu”). Procedura ta stanowi ugruntowany element unijnego nadzoru fiskalnego, wpływała skutecznie na zachowania fiskalne i jest dobrze rozumiana przez decydentów politycznych i ogół społeczeństwa dzięki swojej prostocie. Reguły dotyczące PND w przypadku naruszeń kryterium długu (tzw. „PND oparta na kryterium długu”) zostaną wzmocnione zarówno w kontekście uruchomienia, jak i uchYLENIA tej procedury. Nacisk w ramach tej procedury będzie kładziony na odstępstwach od uzgodnionej ścieżki fiskalnej, do której wdrażania zobowiązało się dane państwo członkowskie i która to ścieżka została zatwierdzona przez Radę. W przypadku państw członkowskich, w których skala wyzwania związanego z długiem publicznym jest poważna, odstępstwo od uzgodnionej ścieżki będzie domyślnie powodować wszczęcie PND. W przypadku państw członkowskich, w których skala wyzwania związanego z długiem publicznym jest umiarkowana, odstępstwa mogą prowadzić do wszczęcia PND, jeżeli ocenione zostaną jako powodujące „poważne błędy”. Rozszerzony zostanie zakres sankcji, na przykład poprzez dodanie sankcji reputacyjnych (zob. sekcja 4.2).

Aby zapewnić wdrożenie zobowiązań do reform i inwestycji, stworzony zostanie nowy mechanizm. W ramach proponowanej reformy państwa członkowskie mogą zwrócić się o wytyczenie łagodniejszej ścieżki dostosowania, o ile przedstawia konkretny pakiet reform i inwestycji o priorytetowym znaczeniu, które promują długoterminowy zrównoważony wzrost gospodarczy, a tym samym przyczyniają się do korzystniejszej dynamiki zadłużenia (zob. sekcja 4.1). Jeżeli państwo członkowskie nie wywiąże się z podjętych zobowiązań, uruchomiony zostanie nowy mechanizm egzekwowania. W rezultacie ścieżka zostanie zmieniona, tak że dostosowanie będzie miało bardziej rygorystyczny charakter⁽¹¹⁾. Ze względu na szczególne ryzyko negatywnych efektów zewnętrznych w obrębie unii walutowej możliwe będzie nałożenie sankcji finansowych na państwa strefy euro w przypadku niewywiązania się z zobowiązań.

Krajowe ramy i procesy będą pomocne w osiągnięciu celów średnioterminowego planu fiskalno-strukturalnego. Niezależne instytucje fiskalne będą odgrywać ważną rolę w każdym państwie członkowskim w ocenie założeń leżących u podstaw planów. Będą przedstawiać ocenę adekwatności planów pod kątem stabilności długu i celów średniookresowych wyznaczonych dla poszczególnych krajów oraz monitorować zgodność z planem. Te nowe zadania będą wymagać usprawnienia struktury i działania niezależnych instytucji fiskalnych. Dzięki tej zmianie debata na szczeblu krajowym będzie miała szerszy zakres, co zaowocuje wyższym stopniem politycznej akceptacji i poczucia odpowiedzialności za plan średnioterminowy. W tym kontekście Komisja przeanalizuje na nowo mandat i rolę Europejskiej Rady Budżetowej.

⁽¹¹⁾ Szczegóły dotyczące sposobu działania i podstawy prawnej tego instrumentu wymagają jeszcze dopracowania.

3.5 Skuteczniejsze ramy wykrywania i korygowania zakłóceń równowagi makroekonomicznej

Zgodnie z proponowanymi przez Komisję kierunkami reformy fundamentem PdZRM będzie pogłębiony dialog z państwami członkowskimi. Jego celem będzie osiągnięcie skuteczniejszego wdrażania zaleceń dzięki poczuciu odpowiedzialności i zaangażowaniu po stronie państwa członkowskiego. Państwa członkowskie będą miały większe poczucie odpowiedzialności za realizację zobowiązań, ponieważ wyzwania zidentyfikowane w ramach PdZRM i strategię polityczne niezbędne do odpowiedzi na te wyzwania będą przedmiotem obopólnego porozumienia wypracowanego między państwem członkowskim a Komisją. W tym celu prowadzony będzie dialog, na końcu którego państwa członkowskie zobowiążą się włączyć do swojego średnioterminowego planu fiskalno-strukturalnego reformy i inwestycje konieczne do uniknięcia zakłóceń równowagi makroekonomicznej albo do skorygowania tych zakłóceń.

Należy ponadto wzmocnić zapobiegawczą rolę PdZRM w środowisku makroekonomicznym, które cechują nowe ryzyka. Zarówno pierwsza kontrola pod kątem zakłóceń równowagi, której wyniki są publikowane w sprawozdaniu przedkładanym w ramach mechanizmu ostrzegania, jak i analiza dotycząca występowania zakłóceń równowagi dokonywana w ramach szczegółowych ocen sytuacji, będą miały bardziej perspektywny charakter, tak aby mogły służyć wczesnemu wykrywaniu i korygowaniu pojawiających się zakłóceń równowagi. Może się to wiązać z przygotowywaniem większej liczby szczegółowych ocen sytuacji, gdy zmienne związane z przepływami wykazują niekorzystne tendencje, co sugeruje wysokie ryzyko narastania zakłóceń równowagi. Możliwe jest też, że w efekcie szczegółowe oceny sytuacji będą częściej stwierdzać brak zakłóceń równowagi.

Reforma zmniejszy inercję, która charakteryzowała PdZRM, ponieważ ocena zakłóceń będzie opierać się w większym stopniu na ewolucji ryzyk i na wdrażaniu polityki. Oznacza to, że przy ocenie korekty zakłóceń większy nacisk kładziony będzie na zmiany tendencji, które według prognoz utrzymają się w przyszłości, oraz na polityki wdrożone w celu wyeliminowania zakłóceń równowagi makroekonomicznej. Takie podejście przewiduje deeskalację procedury wobec państwa członkowskiego i opuszczenie przez niego PdZRM, gdy zostały wdrożone polityki w celu usunięcia zakłóceń, a nierównowaga zasobowa jest stale korygowana.

Kolejnym celem reformy jest zapewnienie, aby w ramach PdZRM kładziono wyraźny nacisk na kwestie makroekonomiczne dotyczące poszczególnych państw członkowskich, a jednocześnie uwidoczniano w większym stopniu zakłócenia równowagi makroekonomicznej na poziomach UE i strefy euro. Pozwoli to ukazać wrażliwość na zagrożenia, które mogą mieć wpływ na całą UE i strefę euro, oraz uwidoczni, w jakim stopniu poszczególne państwa członkowskie przyczyniły się do powstania tych słabych punktów. Ustalenia te będą pomocne w internalizacji efektów zewnętrznych i wykorzystane zostaną w zaleceniach dla strefy euro.

W ramach przeglądu proponuje się wprowadzenie szeregu powiązań między PdZRM a ramami fiskalnymi, aby wykorzystać w pełni synergie. Po pierwsze, w przypadku

państw członkowskich, w których stwierdzono zakłócenia równowagi, średnioterminowe plany fiskalno-strukturalne będą musiały zawierać dodatkowo reformy i inwestycje mające na celu skorygowanie tych zakłóceń. Po drugie, w przypadku niewdrożenia reform i inwestycji, które są istotne w kontekście PdZRM, a w przypadku państw z nadmiernymi zakłóceniami równowagi stanowiły podstawę do wydłużenia okresu dostosowawczego, rozważone zostanie uruchomienie PdNZR. Po trzecie, w przypadku uruchomienia PdNZR państwo członkowskie zostanie wezwane do przedstawienia zmienionego planu fiskalno-strukturalnego, który będzie stanowił ekwiwalent planu działań naprawczych przewidzianego obecnie w prawie UE ⁽¹²⁾.

4. W jaki sposób zmienione ramy zarządzania gospodarczego będą działać w praktyce?

W poprzedniej sekcji opisano reformę w ogólnym zarysie. Na tej podstawie w niniejszej sekcji przedstawione zostały wybrane kwestie szczegółowe związane z działaniem zmienionych wspólnych ram fiskalnych UE. Kwestie te dotyczą tworzenia i uzgadniania krajowych średnioterminowych planów fiskalno-strukturalnych, oceny zgodności wyników fiskalnych z zatwierdzoną ścieżką wydatków oraz wykrywania zakłóceń równowagi makroekonomicznej i monitorowania korekty tych zakłóceń. W niniejszej sekcji opisano również ramy regulujące pomoc finansową, tzn. ramowe uregulowania stosowane wobec państw członkowskich strefy euro dotkniętych lub zagrożonych poważnymi trudnościami w odniesieniu do ich stabilności finansowej.

4.1 W jaki sposób będą tworzone i uzgadniane plany?

Przekazywanie, ocena, zatwierdzanie i zmiana krajowego średnioterminowego planu fiskalno-strukturalnego

W ramach wspólnych ram Komisja będzie proponować państwom członkowskim, w których skala wyzwania związanego z długiem publicznym jest poważna albo umiarkowana, referencyjną ścieżkę dostosowania wytyczoną w odniesieniu do wydatków pierwotnych netto i obejmującą okres kilku lat, co najmniej 4. Punktem odniesienia referencyjnej ścieżki dostosowania będzie stabilność długu, co oznacza, że w państwach członkowskich, które borykają się z poważnymi albo umiarkowanymi wyzwaniami fiskalnymi, ścieżka ta powinna zapewnić – nawet bez dalszych środków polityki fiskalnej – utrzymanie akceptowalnej tendencji spadkowej długu po upływie okresu dostosowania fiskalnego i pozostawanie deficytu poniżej progu wynoszącego 3 % PKB (więcej szczegółowych informacji można znaleźć w ramce 1). W związku z tym w przypadku każdego państwa członkowskiego wieloletnia ścieżka wydatków zapewniająca obniżanie się długu może zostać wyrażona jako odpowiedni poziom strukturalnego salda pierwotnego, który należy osiągnąć na koniec 4-letniego okresu. Komisja będzie publikować analizę

⁽¹²⁾ Informacje o planie działań naprawczych można znaleźć w art. 8 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania (Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 25).

stabilności długu ⁽¹³⁾, referencyjną wieloletnią ścieżkę dostosowania oraz poziom strukturalnego salda pierwotnego na koniec 4-letniego okresu dostosowania odpowiadający tej ścieżce. Elementy te będą stanowić wspólny punkt odniesienia do oceny planów zaproponowanych przez państwa członkowskie.

Przedstawiając referencyjną ścieżkę dostosowania obejmującą co najmniej 4 lata, Komisja będzie stosować następujące wspólne zasady ramowe:

- W przypadku państw członkowskich, w których skala wyzwania związanego z długiem publicznym jest poważna, referencyjna ścieżka wydatków netto powinna zapewnić, aby przed upływem okresu objętego planem (4 lata) (i) 10-letnia trajektoria długu przy założeniu niezmiennego kursu polityki wykazywała akceptowalną i trwałą tendencję spadkową, a (ii) deficyt utrzymywał się poniżej wartości referencyjnej wynoszącej 3 % PKB przy założeniu niezmiennego kursu polityki w tym samym okresie 10 lat.
- W przypadku państw członkowskich, w których skala wyzwania związanego z długiem publicznym jest umiarkowana, referencyjna ścieżka wydatków netto powinna zapewnić, aby (i) maksymalnie 3 lata po upływie okresu objętego planem 10-letnia trajektoria długu wykazywała akceptowalną i trwałą tendencję spadkową przy założeniu niezmiennego kursu polityki oraz (ii) przed upływem okresu objętego planem deficyt utrzymywał się poniżej wartości referencyjnej wynoszącej 3 % PKB w tym samym okresie 10 lat.

Aby ocenić prawdopodobieństwo tendencji, Komisja będzie stosować testy warunków skrajnych i analizę stochastyczną, przeprowadzając symulacje zwykłych wstrząsów związanych z krótko- i długoterminowymi stopami procentowymi, wzrostem nominalnego PKB, pierwotnym saldem budżetowym i nominalnymi kursami walutowymi. Analiza ta zostanie podana do wiadomości publicznej wraz z referencyjną ścieżką wydatków netto. Komisja udostępni również metodykę i dane bazowe.

Dokonując oceny planu, Komisja sprawdzi również, czy w wiarygodny sposób zapewniono utrzymanie deficytu poniżej progu 3 % PKB w okresie 10 lat.

W przypadku państw członkowskich, w których skala wyzwania związanego z długiem publicznym jest niewielka, najpóźniej 3 lata po upływie okresu objętego planem należy zapewnić, aby deficyt utrzymywał się poniżej tej wartości referencyjnej przez okres 10 lat, przy założeniu niezmiennego kursu polityki.

W ramach kolejnego kroku każde państwo członkowskie przedłoży średnioterminowy plan fiskalno-strukturalny do oceny przez Komisję i zatwierdzenia przez Radę. W planach przedstawiona zostanie średnioterminowa ścieżka fiskalna oraz zobowiązania

⁽¹³⁾ Analiza stabilności długu będzie wykorzystywana jako narzędzie oceny ryzyka jedynie podczas opracowywania planów, a nie na etapie ich wdrażania.

dotyczące reform i inwestycji. Ścieżka dostosowania fiskalnego zostanie wytyczona w odniesieniu do wydatków pierwotnych netto, tzn. wydatków po skorygowaniu o działania dyskrecjonalne po stronie dochodów oraz z wyłączeniem wydatków z tytułu odsetek i cyklicznych wydatków związanych z bezrobociem. Średnioterminowa ścieżka fiskalna zostanie przełożona na odpowiednie roczne pułapy wydatków. W przypadku państw członkowskich, w których stwierdzono zakłócenia równowagi i które są objęte PdZRM, plany będą zawierać dodatkowo reformy i inwestycje mające na celu skorygowanie tych zakłóceń. Przed złożeniem planu państwo członkowskie odbędzie dialog techniczny z Komisją poświęcony kwestiom szczegółowym. Komisja będzie oceniać plan średnioterminowy w sposób całościowy – z uwzględnieniem wspólnego oddziaływania trajektorii fiskalnej oraz reform i inwestycji – w oparciu o wspólne unijne ramy oceny i przejrzyste metodyki, zastrzegając sobie możliwość zwrócenia się o przedstawienie dodatkowych informacji lub zmienionego planu.

Państwo członkowskie może wystąpić o wydłużenie okresu dostosowania o maksymalnie 3 lata i uzyskać to wydłużenie, jeżeli jego plan będzie zawierać pakiet reform i inwestycji wspierających zrównoważony wzrost gospodarczy i stabilność długu. Państwa członkowskie będą mogły zaproponować łagodniejszą ścieżkę dostosowania, pod warunkiem, że uzasadnią ją pakietem zobowiązań do wdrożenia reform i inwestycji o priorytetowym znaczeniu. Zobowiązania te zostaną ocenione w oparciu o wspólne unijne ramy oceny (zob. poniższa podsekcja). Reformy i inwestycje muszą zwiększać stabilność długu, być spójne ze wspólnymi priorytetami i celami UE, a także zapewniać, aby krajowy plan fiskalno-strukturalny uwzględniał wszystkie odpowiednie zalecenia dla danego państwa lub ich znaczną część. Do czasu wygaśnięcia RRF uwzględniane będą w należyty sposób odpowiednie reformy i inwestycje zawarte w planach odbudowy i zwiększania odporności.

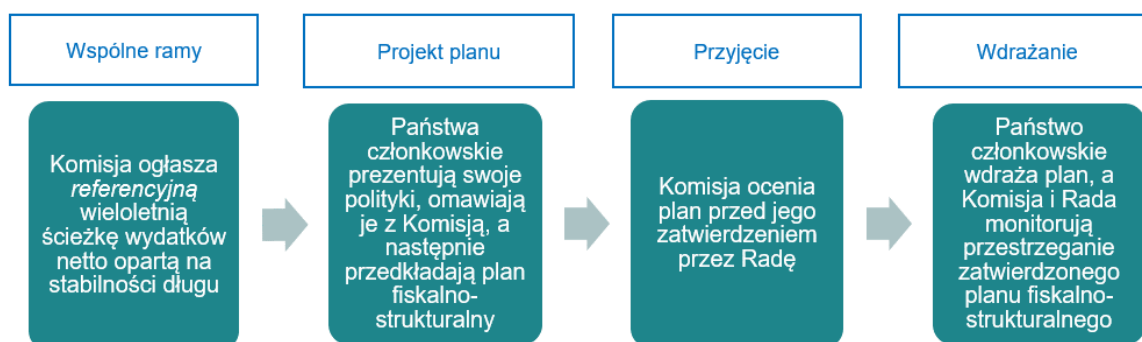
Następnie plan zostanie przyjęty przez Radę na podstawie oceny Komisji. Po dokonaniu przez Komisję oceny planu średnioterminowego w oparciu o wspólne ramy oceny Rada albo przyjmie plan, albo zaleci państwu członkowskiemu przedłożenie zmienionego planu. Jeżeli państwo członkowskie i Komisja nie będą w stanie osiągnąć porozumienia, do celów nadzoru fiskalnego i egzekwowania przez Komisję i Radę będzie stosowana referencyjna wieloletnia ścieżka wydatków netto.

Ostatnim etapem będzie realizacja planu przez państwo członkowskie, monitorowana przez Komisję i Radę w cyklu rocznym w ramach europejskiego semestru. Plan krajowy w wersji zatwierdzonej przez Radę powinien zawierać zobowiązania w ramach rocznych budżetów krajowych obejmujące okres nie krótszy niż cztery lata. Uzgodnioną trajektorię fiskalną można zmienić przed upływem tego okresu jedynie w przypadku wystąpienia obiektywnych okoliczności uniemożliwiających realizację planu. Każda zmiana zaproponowana przez państwo członkowskie będzie wymagać oceny przez Komisję i przyjęcia przez Radę, tak samo jak w przypadku pierwotnego planu.

Jeżeli w trakcie realizacji planu średnioterminowego zostanie stwierdzone, że w danym państwie członkowskim występują zakłócenia równowagi makroekonomicznej, plan ten nie będzie, co do zasady, ponownie otwierany, aby włączyć do niego podejście polityczne

mające na celu usunięcie tych zakłóceń. Podjęty zostanie natomiast dialog polityczny z państwem członkowskim służący określeniu środków niezbędnych do wyeliminowania zakłóceń. Środki te zostaną zgłoszone przez państwo członkowskie drogą pisemną i ostatecznie włączone do planu średnioterminowego przy okazji jego aktualizacji, na podstawie opisanego powyżej procesu oceny i zatwierdzania (ramka 2).

Wykres 3: Opis procesu



Wspólne ramy oceny planu średnioterminowego

Na etapie planowania Komisja będzie oceniać, czy wieloletnia ścieżka dostosowania fiskalnego przedstawiana przez państwo członkowskie jest zgodna z wymogiem zapewnienia osiągnięcia lub utrzymania tendencji spadkowej długu najpóźniej z końcem okresu dostosowania albo pozostawania długu na ostrożnym poziomie, przy jednoczesnym utrzymaniu deficytu poniżej progu 3 % PKB w średnim okresie. Referencyjna ścieżka dostosowania będzie służyć jako wspólna podstawa do dyskusji i do celów oceny planów przez Komisję. Referencyjna ścieżka dostosowania powinna również zapewnić utrzymanie deficytu poniżej wartości referencyjnej wynoszącej 3 % PKB w średnim okresie. W przypadku państw członkowskich, które w momencie przedłożenia planu są już objęte PND, Komisja oceni, czy plan jest zgodny z odpowiednimi zaleceniami i decyzjami Rady.

Jeżeli państwo członkowskie wystąpiło z wnioskiem o wydłużenie okresu dostosowania o maksymalnie 3 lata, wniosek ten zostanie oceniony pozytywnie, jeżeli dłuższa ścieżka dostosowania jest powiązana z zobowiązaniami do wdrożenia odpowiednich reform i inwestycji w określonych terminach. Od państw członkowskich oczekuje się przedstawienia szczegółowej i przejrzystej dokumentacji zawierającej analizę ilościową ewentualnych kosztów krótkookresowych oraz wpływu, jaki zobowiązania dotyczące reform i inwestycji będą miały na budżet i wzrost potencjalny w średnim okresie. Przy ocenie wniosku Komisja będzie stosować następujące kryteria do analizy zobowiązań dotyczących pakietu reform i inwestycji, który proponuje państwo członkowskie. Reformy i inwestycje powinny:

- pobudzać wzrost gospodarczy i zwiększać stabilność długu;

- być spójne ze wspólnymi priorytetami UE, w tym krajowymi planami w dziedzinie energii i klimatu (dostosowanymi do celów unijnego prawa o klimacie), krajowymi planami działania dotyczącymi cyfrowej dekady ⁽¹⁴⁾ oraz z wdrażaniem Europejskiego filaru praw socjalnych, a także zapewniać, aby plan fiskalno-strukturalny uwzględniał wszystkie odpowiednie zalecenia dla danego państwa lub ich znaczną część, w tym, w stosownych przypadkach, zalecenia wydane w ramach PdZRM;
- być wystarczająco szczegółowe, skoncentrowane na wstępie, określone w czasie i weryfikowalne;
- zapewniać, aby priorytety inwestycyjne danego państwa można było zrealizować bez dokonywania cięć inwestycji w innych obszarach w okresie planowania.

Na podstawie pozytywnej oceny Komisji Rada zatwierdzi wydłużoną ścieżkę dostosowania oraz powiązane z nią zobowiązania dotyczące reform i inwestycji.

W praktyce, przy opracowywaniu średnioterminowego planu przez państwo członkowskie i jego ocenie przez Komisję, ważną rolę będzie odgrywać poniższa specyfikacja techniczna.

- W planie wskazano założenia i prognozy dotyczące trajektorii odpowiednich zmiennych makrofiskalnych, w tym ścieżki makroekonomicznej i fiskalnej w okresie dostosowania objętym planem, oraz późniejsze przedłużenie prognoz na okres kolejnych 10 lat przy założeniu niezmiennego kursu polityki. Prognozy dotyczące długu przy założeniu niezmiennego kursu polityki, które należy zawrzeć w planie, powinny być spójne z porównywalnymi prognozami Komisji (więcej szczegółowych informacji można znaleźć w ramce 1).
- Plan państwa członkowskiego występującego o dłuższy okres dostosowania będzie musiał zawierać szczegółową i przejrzystą dokumentację potwierdzającą, że zobowiązania dotyczące pakietu reform i inwestycji będą wspierać zrównoważony wzrost i stabilność fiskalną, a także obejmować analizę ilościową wpływu na budżet i wzrost potencjalny, który będzie miał w średnim okresie ten pakiet reform i inwestycji powiązany z wydłużonym okresem dostosowania.
- Plan będzie uwzględniał spodziewane wydatki finansowane z dotacji w ramach RRF, funduszy polityki spójności i innych transferów środków UE. Należy jeszcze określić szczegółowo pozostałe wymogi w zakresie danych i sprawozdawczości, zarówno w kontekście samego planu średnioterminowego, jak i rocznego sprawozdania z postępów. Jako punkt wyjścia do ich opracowania posłużą obecne wymogi dotyczące programów stabilności i konwergencji oraz krajowych programów reform, ale przyjęty zostanie dłuższy horyzont czasowy.

⁽¹⁴⁾ Zgodnie z art. 7 decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej program polityki „Droga ku cyfrowej dekadzie” do 2030 r. są one przedstawiane w terminie dziewięciu miesięcy od daty wejścia w życie decyzji (planowanej na styczeń 2023 r.).

- Uzgodniona wieloletnia ścieżka wydatków pierwotnych netto zostanie przełożona na roczne pulapy wydatków finansowanych ze środków krajowych, których należy przestrzegać w okresie dostosowania, ale w planie uwzględnione zostaną też spodziewane wydatki finansowane z RRF, funduszy polityki spójności i innych transferów środków UE. Ścieżkę tę wytyczy się w taki sposób, aby zapewnić dokonanie znacznej części niezbędnej konsolidacji przed upływem okresu dostosowania i niepozostawianie tego zadania przyszłym rządowi. Roczny i śródroczny nadzór fiskalny będzie służyć monitorowaniu sytuacji w zakresie wydatków, aby zapobiec akumulacji niewielkich kwot rocznych rozbieżności, prowadzącej z czasem do znacznych odchyleń od ścieżki.

4.2 W jaki sposób oceniać zgodność wyników fiskalno-strukturalnych?

Zasady dotyczące oceny zgodności

Realizacja średniookresowych planów fiskalno-strukturalnych będzie monitorowana pod kątem przestrzegania uzgodnionej i zatwierdzonej przez Radę wieloletniej ścieżki wydatków pierwotnych netto. Monitorowanie i egzekwowanie będzie wprawdzie nadal prowadzone w ramach rocznego i śródrocznego cyklu nadzoru, w którym szczególna rola przypada sprawozdaniom rocznym, ale centrum uwagi w ramach nadzoru przesunie się na zapewnienie zgodności z planem średnioterminowym. Wydatki finansowane ze środków krajowych będą musiały utrzymywać się w granicach uzgodnionej wieloletniej ścieżki wydatków pierwotnych netto. Wykorzystanie wydatków pierwotnych netto jako jednolitego wskaźnika operacyjnego do celów nadzoru będzie umożliwiać działanie automatycznych stabilizatorów, w związku z czym jakiekolwiek odchylenie od ścieżki ze względu na warunki koniunkturalne nie będzie miało uzasadnienia (ponieważ wiązałoby się z ryzykiem jego asymetrycznego stosowania w okresach złej koniunktury, co podważyłoby korektę i stabilność długu). Analogicznie, państwa członkowskie będą miały wprawdzie swobodę realizowania dodatkowych reform lub inwestycji, ale nie oznacza to, że uzgodniona wieloletnia ścieżka wydatków pierwotnych netto będzie ponownie otwierana, aby uwzględnić te nowe inicjatywy polityczne.

Potrzebne są solidne klauzule wyjścia, aby uwzględnić wyjątkowe sytuacje, w których przestrzeganie zatwierdzonej ścieżki dostosowania nie jest realistycznie możliwe. Ścisłe przestrzeganie uzgodnionej wieloletniej ścieżki wydatków pierwotnych netto sprawi, że polityka fiskalna będzie mieć antycykliczne działanie, pozwoli zbudować bufora fiskalne w okresach dobrej koniunktury i umożliwi niezbędną reakcję polityczną w okresach złej koniunktury ⁽¹⁵⁾. Na wypadek poważnych wstrząsów w strefie euro lub w całej UE utrzymana zostanie jednak ogólna klauzula wyjścia, która dopuszcza tymczasowe odchylenie od ścieżki fiskalnej, gdy państwo podejmuje działania w odpowiedzi na poważne pogorszenie

⁽¹⁵⁾ Komplementarność między stosowaniem polityki fiskalnej opartej na zasadach a potrzebą koordynacji odpowiedzi na wyjątkowe sytuacje znajduje potwierdzenie w kryteriach kwalifikowalności do uruchomienia instrumentu ochrony transmisji EBC: przestrzeganie przez państwa członkowskie ram fiskalnych UE jest jednym z kryteriów, które Rada Prezesów EBC bierze pod uwagę przy podejmowaniu decyzji o uruchomieniu tego instrumentu.

koniunktury gospodarczej. Ponadto klauzula na wypadek okoliczności wyjątkowych będzie umożliwiać tymczasowe odchylenia od średnioterminowej ścieżki fiskalnej po wystąpieniu okoliczności wyjątkowych pozostających poza kontrolą rządu, które mają duży wpływ na finanse publiczne danego państwa członkowskiego. Aby warunki te były spełnione, łączna wielkość wstrząsu musi wykraczać poza „normalny” zakres (np. koszty klęsk żywiołowych powinny być planowane w pewnym zakresie). Uruchomienie i przedłużenie obowiązywania klauzul ogólnych i klauzul dotyczących poszczególnych krajów będzie wymagać zgody Rady.

Aby zwiększyć poczucie odpowiedzialności i przejrzystość na szczeblu krajowym, niezależne instytucje fiskalne mogą uczestniczyć w monitorowaniu zgodności z krajowymi średnioterminowymi planami fiskalno-strukturalnymi, wspierając rządy krajowe. Niezależne instytucje fiskalne mogą przedstawiać ocenę *ex ante* adekwatności planów i prognoz leżących u ich podstaw, co będzie pomocne dla rządu krajowego na etapie opracowywania planu. Zwiększy to poczucie odpowiedzialności za realizację planów na szczeblu krajowym i przejrzystość procesu prowadzącego do zatwierdzenia planu na szczeblu UE. Niezależne instytucje fiskalne mogą także wzmocnić egzekwowanie na szczeblu krajowym, biorąc na siebie odpowiedzialność za ocenę *ex post* zgodności wyników budżetowych z uzgodnioną wieloletnią ścieżką wydatków pierwotnych netto oraz, w stosownych przypadkach, za ocenę, czy przedstawione wyjaśnienia uzasadniają odchylenie od ścieżki. Komisja i Rada mogą brać pod uwagę ocenę niezależnych instytucji fiskalnych, ale przedstawianie wniosku w sprawie decyzji i przyjmowanie ostatecznej decyzji będą siłą rzeczy dalej leżeć w gestii Komisji i Rady, jako instytucji odpowiedzialnych za nadzór UE.

Egzekwowanie przestrzegania średnioterminowej ścieżki fiskalnej i wszczynanie PND

Bardziej rygorystyczne egzekwowanie *ex post* będzie stanowić konieczne uzupełnienie ram nadzoru opartych na ryzyku, które dają państwom członkowskim większą swobodę w wytyczaniu ścieżek dostosowania. Ocena zgodności i egzekwowanie będą prowadzone w sposób ciągły, w szczególności na podstawie rocznych sprawozdań z postępów i danych zgłaszanych w ramach PND. Oprócz tego w przypadku państw członkowskich strefy euro Komisja oceniać będzie, podczas rundy jesiennej, spójność projektów planów budżetowych z uzgodnioną wieloletnią ścieżką wydatków pierwotnych netto. Nie będzie już konieczne wydawanie rocznych zaleceń fiskalnych dla państw członkowskich, które przestrzegały swoich planów średnioterminowych. Jednocześnie Komisja i Rada będą mogły wydawać zalecenia zawierające wczesne ostrzeżenia, jeszcze zanim spełnione zostaną warunki uruchomienia PND, tzn. gdy dostrzegą poważne ryzyko przekroczenia progu 3 % PKB lub stwierdzą odchylenia od uzgodnionej wieloletniej ścieżki wydatków pierwotnych netto, które nie prowadzą jeszcze do wszczęcia PND.

PND oparta na kryterium deficytu zostanie utrzymana, natomiast PND oparta na kryterium długu będzie wzmocniona i stanie się głównym narzędziem egzekwowania trwałej zgodności z wieloletnią ścieżką wydatków pierwotnych netto, którą uzgodniono wcześniej. Obowiązujące reguły dotyczące uruchamiania i zamykania PND opartej na kryterium deficytu nie zmieniają się. Według zreformowanych reguł PND oparta na kryterium

długu będzie uruchamiana, gdy państwo członkowskie, którego wskaźnik długu przekracza 60 % PKB, dopuści do odchylenia od uzgodnionej wieloletniej ścieżki wydatków pierwotnych netto określonej w średnioterminowym planie fiskalnym zatwierdzonym przez Radę. W takim przypadku Komisja sporządzi tzw. „sprawozdanie na podstawie art. 126 ust. 3”, w którym oceni istotne czynniki, jak przewidziano w Traktacie. W przypadku państwa członkowskiego, w którym skala wyzwania związanego z długiem publicznym jest poważna, odchylenie od uzgodnionej ścieżki będzie w sposób domyślny powodować wszczęcie PND. Ścieżka w ramach PND będzie co do zasady taka sama jak ścieżka pierwotnie zatwierdzona przez Radę. Jeżeli realizacja pierwotnej ścieżki przestanie być jednak możliwa ze względu na obiektywne okoliczności, Komisja może zaproponować Radzie zmianę ścieżki w ramach PND. Również w przypadku niewywiązania się z reform i inwestycji, od których uzależniono przyznanie łagodniejszej ścieżki dostosowania, ścieżka dostosowania zostanie zmieniona – na bardziej restrykcyjną. W tym celu uruchomiony zostanie nowy mechanizm egzekwowania. Aby móc rejestrować odchylenia od uzgodnionej wieloletniej ścieżki wydatków pierwotnych netto, które będą się z czasem kumulować, Komisja będzie prowadzić hipotetyczne rachunki kontrolne dla każdego państwa członkowskiego. Wzmocni w ten sposób instytucjonalną pamięć systemu w średnim okresie i zapobiegnie akumulacji niewielkich odchyleń, prowadzącej z czasem do powstania dużej luki.

Wzmocnione zostaną mechanizmy egzekwowania:

- Skuteczne stosowanie *sankcji finansowych* zostanie ułatwione dzięki obniżeniu ich wysokości.
- Zaostrzone zostaną *sankcje reputacyjne*. Przykładem takiej sankcji jest wezwanie ministra państwa członkowskiego objętego PND do przedstawienia w Parlamencie Europejskim środków wdrażających zalecenia wydane w ramach PND.
- *Warunkowość makroekonomiczna* obowiązuje obecnie w odniesieniu do funduszy strukturalnych i RRF i będzie stosowana w podobny sposób. Finansowanie ze środków unijnych będzie mogło zostać zawieszone także wtedy, gdy państwa członkowskie nie podjęły skutecznych działań w celu skorygowania nadmiernego deficytu.

PND będzie mogła zostać uchylona po spełnieniu jasnych warunków. Warunkiem uchylenia tej procedury będzie utrzymywanie deficytu wiarygodnie poniżej 3 % PKB (zgodnie z obecnymi przepisami), a w przypadku PND opartej na kryterium długu – wykazanie przez państwo członkowskie, że przez okres 3 lat trwale przestrzegało uzgodnionej wieloletniej ścieżki wydatków pierwotnych netto, zapewniając w ten sposób uzyskanie wiarygodnej trajektorii spadkowej długu na koniec okresu dostosowania.

Wywiązanie się z zobowiązań do przeprowadzenia reform i inwestycji, które zatwierdzono jako warunki przyznania łagodniejszej ścieżki fiskalnej, będzie monitorowane w cyklu rocznym w kontekście europejskiego semestru. Aby zapewnić prawidłowość monitorowania, krajowy plan średnioterminowy powinien być wystarczająco szczegółowy i zawierać harmonogram realizacji zobowiązań dotyczących reform i inwestycji. Państwa członkowskie będą raportować przebieg realizacji tych zobowiązań w rocznym sprawozdaniu z postępów i w sprawozdaniu z działań w ramach polityki podjętych w celu wdrożenia zaleceń dla poszczególnych krajów.

Stworzony zostanie nowy mechanizm służący do egzekwowania zobowiązań dotyczących reform i inwestycji, od których uzależniono przyznanie łagodniejszej ścieżki dostosowania. Jeżeli państwo członkowskie nie wywiąże się ze swoich zobowiązań dotyczących reform i inwestycji, mechanizm ten będzie uprawniać UE do zażądania zmiany wieloletniej ścieżki wydatków pierwotnych netto (tak aby miała ona bardziej restrykcyjny charakter, zapewniając jednocześnie wysoką jakość finansów publicznych) i dodatkowo (w przypadku państw członkowskich strefy euro) do nałożenia sankcji finansowych.

4.3 Jak można skuteczniej wykrywać zakłócenia równowagi makroekonomicznej i trafniej oceniać ich rozwój?

Fundamentem zreformowanej PdZRM będzie strategia polityczna służąca usunięciu zakłóceń równowagi, która zostanie wypracowana wspólnie, w drodze pogłębionego i zaangażowanego dialogu.

- Podobnie jak w przypadku ścieżki dostosowania fiskalnego, podejście polityczne mające na celu zapobieganie zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowanie będzie zakotwiczone w *większym poczuciu odpowiedzialności* po stronie państwa członkowskiego, będącym efektem prowadzenia dialogu z Komisją w sprawie jej szczegółowej oceny sytuacji oraz, w stosownych przypadkach, zaleceń dla poszczególnych krajów. Proces ten będzie prowadził do podjęcia zobowiązań w ramach średnioterminowego planu fiskalno-strukturalnego, a realizacja tych zobowiązań będzie brana pod uwagę przy analizie rozwoju zakłóceń równowagi.
- Podobnie jak w ramach nadzoru fiskalnego, po wszczęciu PdZRM prowadzony będzie *wzmocniony proces monitorowania i egzekwowania*. PdNZR pozostanie zatem narzędziem egzekwowania działań w ramach polityki w państwach członkowskich, w których występują nadmierne zakłócenia równowagi makroekonomicznej (w tym zakłócenia, które zagrażają lub mogą zagrażać prawidłowemu funkcjonowaniu unii gospodarczej i walutowej), gdy dane państwa członkowskie nie podejmują odpowiednich działań w ramach polityki.
- Aby zapewnić ogólną spójność z zobowiązaniami podjętymi w średnioterminowy planie fiskalno-strukturalnym, uruchomienie PdNZR powoduje *ponowne otwarcie*

planu fiskalno-strukturalnego (na podstawie zmienionego planu przedkładanego przez państwo członkowskie), który będzie następnie pełnić funkcję planu działań naprawczych w ramach PdNZR. Ponieważ obowiązywać będzie tylko ten jeden plan, proces monitorowania makrofiskalnego będzie spójniejszy i bardziej całościowy.

- W celu położenia większego nacisku na *aspekt makroekonomiczny i wymiar UE/strefy euro* wszystkie wskaźniki publikowane w tabeli wyników dla PdZRM zostaną uzupełnione o wartości dla UE i strefy euro. Wyzwania systemowe, w szczególności te związane ze zmianą klimatu, środowiskiem i transformacją energetyczną, będą uwzględniane w kontekście europejskiego semestru, a jeżeli są wyraźnie powiązane z zakłóceniami równowagi makroekonomicznej – zostaną również poruszone w sprawozdaniu przedkładanym w ramach mechanizmu ostrzegania i w szczegółowej ocenie sytuacji.
- Dążąc do *bardziej perspektywnego i wczesnego wykrywania ryzyk*, reforma powinna zapewnić, aby podczas głównych etapów nadzoru w ramach PdZRM zwracano nieprzerwanie większą uwagę na zmienne związane z przepływami. W sprawozdaniu przedkładanym w ramach mechanizmu ostrzegania większy nacisk będzie kładziony na to, czy spodziewana jest kontynuacja obserwowanych tendencji i jaki wpływ będą miały te tendencje na państwa członkowskie wybrane do celów szczegółowej oceny sytuacji. Ta zmiana perspektywy umożliwi częstsze przeprowadzanie szczegółowych ocen sytuacji w przypadku zaobserwowania niekorzystnych tendencji, nawet jeśli tendencje te nie znajdują pełnego odzwierciedlenia w nierównowadze zasobowej. Ocena dotycząca występowania zakłóceń równowagi będzie dalej opierać się na trzech następujących kryteriach: powadze sytuacji, rozwoju sytuacji oraz na reakcji politycznej. Kryteriom rozwoju sytuacji i reakcji politycznej danego państwa członkowskiego zostanie jednak przypisane większe znaczenie w ramach oceny. Zmiana ta może przyczynić się do przezwyciężenia inercji, która jest zauważalna w kontekście klasyfikacji zakłóceń równowagi.
- Aby zwiększyć dynamiczność PdZRM, *deeskalacja państw członkowskich w ramach tej procedury będzie opierać się na jasnych kryteriach*. Kryteriami tymi mogą być na przykład następujące osiągnięcia: zakłócenia równowagi zmniejszały się od co najmniej dwóch lat, a sytuacja w zakresie przepływów potwierdza prognozę, że zakłócenia te będą dalej malały; prognozy wykazują ciągłą poprawę i wdrażane są zobowiązania polityczne, w tym te określone w krajowym planie fiskalno-strukturalnym. Jeżeli zakłócenia równowagi są korygowane, możliwe będzie przygotowywanie tylko krótkich szczegółowych ocen sytuacji, a pełne sprawozdania będą sporządzane z reguły co trzy lata, chyba że Komisja uzna za konieczne przeprowadzenie takiej głębokiej analizy wcześniej.

4.4 Bardziej ukierunkowany i uproszczony nadzór po zakończeniu programu

Przegląd zarządzania gospodarczego obejmował również ocenę nadzoru po zakończeniu programu. W komunikacie z lutego 2020 r. stwierdzono, że dzięki ramom nadzoru nad

państwami członkowskimi dotkniętymi lub zagrożonymi poważnymi trudnościami w odniesieniu do ich stabilności finansowej uzyskano pewną poprawę i że ramy te generalnie funkcjonują dobrze. Podkreślono jednak, jak ważne jest, aby państwa zachowały właściwe poczucie odpowiedzialności za programy, i zwrócono uwagę, że utrzymują się braki w zakresie przejrzystości i rozliczalności ⁽¹⁶⁾.

Należy utrzymać elastyczność wzmocnionego nadzoru jako instrumentu reagowania kryzysowego. Wzmocniony nadzór był z powodzeniem stosowany w latach 2018–2022, po zakończeniu greckiego programu dostosowań makroekonomicznych, potwierdzając swoją skuteczność jako elastycznego instrumentu. Zapewnił on skuteczne monitorowanie wdrażania zobowiązań dotyczących reform, umożliwiając późniejsze przejście do etapu nadzoru po zakończeniu programu. Wzmocniony nadzór odgrywa jednak równie ważną rolę jako środek wczesnej interwencji pozwalający zapobiec pogorszeniu się sytuacji w państwie członkowskim strefy euro do tego stopnia, że potrzebny będzie program dostosowań makroekonomicznych.

Cele nadzoru po zakończeniu programu powinny być wyraźnie określone, a jego intensywność powinna zależeć od charakteru tych celów. Nadzór po zakończeniu programu będzie koncentrować się na następujących aspektach: (i) ocenie zdolności spłaty zadłużenia w świetle sytuacji gospodarczej, fiskalnej i finansowej, (ii) monitorowaniu realizacji niedokończonych reform, które rozpoczęto w ramach programu dostosowawczego oraz (iii) ocenie, czy konieczne jest wprowadzenie środków naprawczych w kontekście wątpliwości dotyczących zdolności spłaty lub utrzymania dostępu do rynku. Intensywność nadzoru po zakończeniu programu będzie ewoluować z biegiem czasu, odpowiednio do zmian głównych kierunków nadzoru i oceny ryzyka. W pierwszych latach nadzór ten będzie miał intensywniejszy charakter, ponieważ będzie obejmować monitorowanie realizacji niedokończonych reform rozpoczętych w ramach programu dostosowawczego. W miarę wdrażania reform zadanie to będzie jednak tracić na znaczeniu. W związku z tym w „normalnych” okolicznościach nadzór po zakończeniu programu będzie koncentrować się na ocenie zdolności spłaty zadłużenia pod kątem sytuacji gospodarczej, fiskalnej i finansowej. Jeżeli ryzyko spłaty zostanie ocenione jako niskie, nadzór ten może zostać uproszczony, również poprzez zintegrowanie go w większym stopniu z innymi narzędziami nadzoru. W przypadku pogorszenia się sytuacji gospodarczej, fiskalnej lub finansowej podejście to umożliwi ponowne zwiększenie intensywności nadzoru po zakończeniu programu, w ramach którego podjęta zostanie ocena konieczności wprowadzenia środków naprawczych.

⁽¹⁶⁾ Już po publikacji komunikatu Europejski Trybunał Obrachunkowy uznał, że nadzór po zakończeniu programu stanowi wprawdzie odpowiednie narzędzie, ale jego efektywność jest osłabiona, ponieważ cele nie są precyzyjne, a na wdrażanie wpływają niekorzystnie braki w zakresie usprawnień i ukierunkowania. Trybunał wystosował również szereg zaleceń dla Komisji dotyczących naprawienia tych niedociągnięć w kontekście przeglądu zarządzania gospodarczego.

5. Wnioski

W niniejszym komunikacie opisano główne cechy zreformowanych unijnych ram zarządzania gospodarczego. Główne elementy przedstawione w niniejszym komunikacie stanowią odpowiedź na potrzebę reformy, która dostosuje te ramy do wyzwań obecnej dekady. W sytuacji, gdy potrzebne są środki na finansowanie sprawiedliwej transformacji w kierunku ekologicznej i neutralnej dla klimatu gospodarki cyfrowej, a poziom relacji długu do PKB jest już podwyższony, konieczne są zasady fiskalne, które umożliwiają inwestycje strategiczne, chroniąc jednocześnie stabilność finansów publicznych.

Wypracowanie szybkiego porozumienia w sprawie zmiany unijnych reguł fiskalnych i innych elementów ram zarządzania gospodarczego jest pilnym priorytetem w obecnym krytycznym momencie dla gospodarki europejskiej. Państwa członkowskie i Komisja powinny osiągnąć konsensus w sprawie reformy ram zarządzania gospodarczego, zanim w państwach członkowskich rozpoczną się procesy budżetowe dotyczące 2024 r. W obliczu coraz większych wyzwań, przed którymi stoi UE, widać potrzebę silnej koordynacji polityki budżetowej i strukturalnej oraz skutecznego nadzoru gospodarczego i fiskalnego. Posiadanie zdrowych finansów publicznych, które umożliwiają państwom skoordynowaną odpowiedź na napotymane wyzwania oraz wdrażanie wspólnych priorytetów UE, nabiera coraz większego znaczenia w świetle niedawnych i obecnych kryzysów. Pomoże też przekonać rynki finansowe o odporności instytucjonalnej strefy euro, która opiera się na stabilności finansów publicznych oraz polega na zapobieganiu zakłóceniom równowagi makroekonomicznej we wszystkich państwach członkowskich i ich usuwaniu. Działanie wiarygodnych reguł fiskalnych i nadzór nad ryzykiem zagrażającym stabilności makrofinansowej będzie również pomagać w osiągnięciu celów EBC, zwłaszcza w obliczu obecnych wyzwań, przed którymi stoi ta instytucja, wykonując swój mandat, którym jest utrzymanie stabilności cen, i zapobiegając jednocześnie fragmentacji finansowej w strefie euro.

Gruntowna reforma unijnych ram zarządzania gospodarczego będzie wymagać zmian legislacyjnych. Zmiana prawodawstwa, na którym opierają się te ramy, umożliwi ich doprecyzowanie i uproszczenie oraz zapewni wysoki stopień pewności prawa w odniesieniu do działania zreformowanych ram. Jej przeprowadzenie będzie wymagać udziału Rady i Parlamentu Europejskiego. Uzgadnianie niezbędnych zmian legislacyjnych będzie przebiegać w oparciu o zwykłą procedurę ustawodawczą, która przyznaje Radzie i Parlamentowi Europejskiemu równą pozycję w odniesieniu do większości aspektów.

Większość celów proponowanej reformy PdZRM można osiągnąć w ramach już istniejących przepisów prawnych. Obecne ramy prawne umożliwiają w szczególności przyjęcie bardziej perspektywnego podejścia w celu lepszej oceny ryzyka oraz dostosowanie kryteriów stosowanych przy podejmowaniu decyzji dotyczących istnienia, klasyfikacji i korekty zakłóceń równowagi.

Opierając się na niniejszych kierunkach reform i uwzględniając wyniki dyskusji, której zostaną one poddane, Komisja rozważy przedłożenie wniosków ustawodawczych. W pierwszym kwartale 2023 r. Komisja ponownie przedstawi wytyczne dotyczące

polityki fiskalnej na nadchodzący okres. Wytyczne te ułatwią koordynację polityk fiskalnych oraz przygotowanie programów stabilności i konwergencji państw członkowskich na 2024 r. i kolejne lata. Wytyczne będą uwzględniać sytuację gospodarczą, szczególną sytuację każdego państwa członkowskiego oraz kierunki reformy przedstawione w niniejszym komunikacie, pod warunkiem że do tego czasu osiągnięty zostanie wystarczający stopień konwergencji między państwami członkowskimi. Wiosną 2023 r. wytyczne znajdą swoje odbicie w zaleceniach dla poszczególnych krajów.

Ramka 1: Kryterium stabilności długu

Aby wytyczyć referencyjną ścieżkę dostosowania zapewniającą konwergencję długu do rozsądnego poziomu, Komisja będzie stosować ugruntowaną i przejrzystą metodykę, bazującą na opracowanych przez nią wcześniej ramach analizy stabilności długu i uzgodnioną z państwami członkowskimi. W przypadku państw członkowskich, w których skala wyzwania związanego z długiem publicznym jest poważna, Komisja będzie przedstawiać referencyjną ścieżkę dostosowania zapewniającą, aby po pełnym wdrożeniu planu w każdym państwie członkowskim dług utrzymywał akceptowalną tendencję spadkową po okresie dostosowania, na podstawie 10-letniej trajektorii i przy założeniu niezmiennego kursu polityki po upływie okresu dostosowania. Ta referencyjna ścieżka dostosowania idzie w parze z określonym poziomem strukturalnego salda pierwotnego na koniec okresu dostosowawczego, który to poziom zapewnia akceptowalną tendencję spadkową długu. W przypadku państw członkowskich, w których skala wyzwania związanego z długiem jest umiarkowana, ścieżka referencyjna będzie łagodniejsza.

Stosowane przez Komisję ramy analizy stabilności długu stanowią sprawdzony zestaw narzędzi analitycznych służących do oceny zagrożeń dla długookresowej zdolności do obsługi długu. Obejmują one bazową prognozę trajektorii zadłużenia w okresie 10 lat oraz dodatkowe deterministyczne prognozy długu oparte na alternatywnych założeniach dotyczących zmiennych fiskalnych, makroekonomicznych i finansowych, a także analizę stochastyczną obrazującą wysoką niepewność makroekonomiczną. *Scenariusz bazowy analizy stabilności długu* opiera się na założeniu niezmiennego kursu polityki fiskalnej, zgodnie z którym po upływie okresu objętego planem nie będą wprowadzane żadne dodatkowe środki polityki fiskalnej, a na wydatki pierwotne będą wpływać jedynie zmiany kosztów związanych ze starzeniem się społeczeństwa, jak przewidziano w ostatnim wspólnym sprawozdaniu Komisji i Rady na temat starzenia się społeczeństwa. Wzrost realnego PKB jest zgodny z najnowszymi średniookresowymi prognozami Komisji opierającymi się na wspólnie uzgodnionej metodyce unijnej, z uwzględnieniem wpływu inwestycji w ramach pakietu NextGenerationEU. Inflacja i stopy procentowe przybliżają się do poziomu zgodnego z oczekiwaniami rynkowymi. W przypadku prognoz *deterministycznych* ocena ryzyka opiera się na prognozowanych poziomach i trajektoriach długu oraz na prawdopodobieństwie osiągnięcia docelowej sytuacji fiskalnej (a także na polu manewru umożliwiającym środki korygujące, w razie takiej potrzeby). W przypadku prognoz *stochastycznych* ocena ryzyka opiera się na prawdopodobieństwie nieustabilizowania długu w okresie pięciu lat oraz na wielkości niepewności makroekonomicznej ⁽¹⁾. Na tej podstawie państwa są klasyfikowane w ramach tej analizy do trzech ogólnych kategorii ryzyka: *niskiej*, *średniej* i *wysokiej*. Kategoria *wysokiego* ryzyka wskazuje na poważne wyzwania związane z długiem publicznym (tzn. ze stabilnością tego długu), na które należy odpowiedzieć za pomocą polityki fiskalnej i makroekonomicznej.

Ścieżka dostosowania zgodna z konwergencją długu do ostrożnego poziomu powinna zapewnić, aby państwo członkowskie, w którym skala wyzwania związanego z długiem publicznym jest poważna lub umiarkowana, uzyskało po upływie okresu objętego planem akceptowalną tendencję spadkową długu na podstawie 10-letniej trajektorii. W przypadku państw członkowskich, w których skala wyzwania związanego z długiem publicznym jest poważna, sytuacja taka będzie mieć miejsce, gdy 10-letnia trajektoria długu po upływie okresu objętego planem będzie wykazywać akceptowalną i trwałą tendencję spadkową. W przypadku państw członkowskich, w których skala wyzwania związanego z długiem publicznym jest umiarkowana, sytuacja taka będzie mieć miejsce, gdy najpóźniej 3 lata po upływie okresu objętego planem 10-letnia trajektoria długu będzie wykazywać akceptowalną i trwałą tendencję spadkową. Warunki te powinny być spełnione przy założeniu niezmiennego kursu polityki po wdrożeniu planu średnioterminowego, tzn. bez wprowadzania nowych środków z zakresu polityki fiskalnej po upływie okresu dostosowania, oraz – w celu uwzględnienia realnych ryzyk – po przetestowaniu za pomocą standardowego zestawu niekorzystnych scenariuszy, takich jak scenariusze brane pod uwagę przez Komisję w ramach analizy stabilności długu. Prawdopodobieństwo wzrostu zadłużenia w ciągu pięciu lat po upływie okresu objętego planem powinno być odpowiednio niskie.

W planie wskazane zostaną założenia i prognozy dotyczące trajektorii odpowiednich zmiennych makrofiskalnych obejmujące okres 10 lat po upływie okresu objętego planem, w tym ścieżki makroekonomicznej i fiskalnej w okresie objętym planem, oraz późniejsze przedłużenie prognoz na okres kolejnych 10 lat przy założeniu niezmiennego kursu polityki (zob. tabela 1).

Tabela 1: Horyzont czasowy prognoz i kryterium oceny

Horyzont czasowy	T	T+[X]	...	T+[X]+10
Prognozy i kryterium oceny	Ostatni rok wyniku budżetu	Prognozy zawarte w planach (w tym na wiążący okres) <i>Rok bazowy do celów analizy stabilności długu</i>	Prognozy zawarte w planach oparte na przedłużeniu niezmiennego kursu polityki fiskalnej	Data zakończenia analizy stabilności długu

Uwaga: 4-letni okres dostosowania może wyjątkowo zostać wydłużony do maksymalnie 7 lat, aby ułatwić realizację dużych inwestycji i reform.

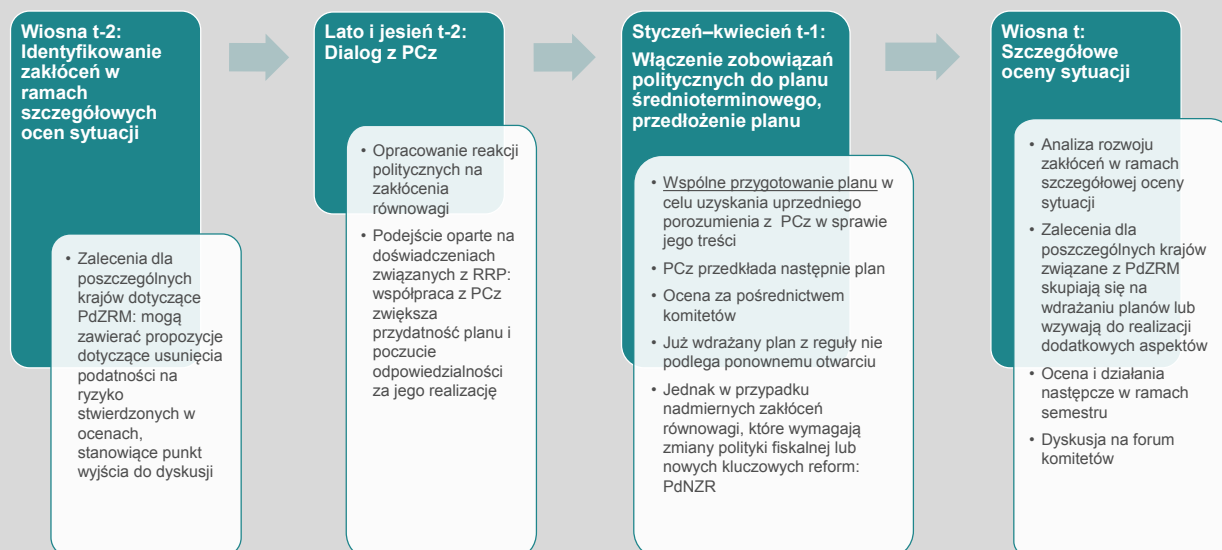
Ramka 2: Reakcja polityczna na nowe zakłócenia równowagi w ramach PdZRM

Uzgodnienie krajowego planu średnioterminowego a PdZRM

Zreformowana PdZRM przewiduje, że niezwłocznie po stwierdzeniu zakłóceń równowagi w ramach szczegółowej oceny sytuacji (oraz ew. publikacji zaleceń dla poszczególnych krajów związanych z PdZRM, które będą służyć jako wytyczne) rozpoczyna się dialog z państwem członkowskim. Będzie on prowadzony latem i jesienią, aby upewnić się, że Komisja i państwo członkowskie tak samo rozumieją wyzwania, oraz określić reformy i inwestycje, które doprowadzą do usunięcia zakłóceń równowagi (wykres 1).

Na podstawie tego dialogu Komisja i państwo członkowskie uzgodnią wspólnie podejście polityczne, które skoryguje zakłócenia równowagi. Etap ten jest wzorowany na podejściu, jakie stosowano w przypadku RRP. Uzgodniony pakiet reform i inwestycji zostanie włączony do krajowego planu średnioterminowego po jego uzgodnieniu. Krajowy plan średnioterminowy będzie mógł też zawierać odniesienia do środków już ujętych w RRP, a także do odpowiednich inwestycji finansowanych z programów polityki spójności, co zapewni całościowy obraz zobowiązań politycznych państw członkowskich.

Wykres 1: Harmonogram działań politycznych w odpowiedzi na wykryte zakłócenie równowagi, gdy obowiązuje już nowy krajowy plan średnioterminowy



W trakcie wdrażania krajowego planu średnioterminowego ujawnione zostanie nowe źródło braku równowagi

Jeżeli w trakcie wdrażania krajowego planu średnioterminowego ujawnione zostanie nowe źródło zakłóceń równowagi, po wskazaniu tych podatności na zagrożenia w szczegółowej ocenie sytuacji w ramach cyklu europejskiego semestru, obowiązujący plan średnioterminowy nie będzie, co do zasady, ponownie otwierany, ale rozpocznie się dialog polityczny z państwami członkowskimi, aby upewnić się, że zakłócenia równowagi są tak samo rozumiane, i ustalić środki potrzebne do ich usunięcia. Uzgodnione podejście polityczne mające na celu usunięcie zakłóceń równowagi, w tym uzgodnione reformy i inwestycje, zostanie zakomunikowane przez państwo członkowskie Komisji i Radzie drogą pisemną oraz omówione na forum komitetów. Uzgodniony program polityczny może następnie zostać włączony do: (i) nowego krajowego planu średnioterminowego (jeżeli zakłócenie nie zostanie usunięte w okresie obowiązywania pierwotnego planu); ALBO (ii) zmienionego planu średnioterminowego (jeżeli wykonanie poprzedniego planu przestało być możliwe). Jeżeli zakłócenia równowagi są nadmierne i wymagają natychmiastowej zmiany polityki fiskalnej i nowych kluczowych reform, uruchomiona zostanie PdNZR, a plan zostanie ponownie otwarty i będzie pełnić funkcję planu działań naprawczych.

Załącznik 1: Harmonogram nadzoru UE

1. Średnioterminowy plan fiskalno-strukturalny

XII T-2	Ogólne wytyczne dotyczące średnioterminowych priorytetów UE w zakresie reform i inwestycji przygotowane w oparciu o informacje zebrane przez Komisję.
I–III T-1	Wytyczne techniczne: Komisja podejmuje dialog z państwami członkowskimi, w ramach którego proponuje referencyjne ścieżki wydatków zapewniające stabilność długu według uzgodnionych kryteriów.
IV T-1	Państwa członkowskie przedstawiają swoje plany średnioterminowe obejmujące lata T-1, T, T+1, T+2, T+3 , uwzględniające potrzeby w zakresie inwestycji publicznych i reform
V/VI T-1	Ocena ex ante planu średnioterminowego przez Komisję/Radę Po ocenie adekwatności planu Rada albo zatwierdza plan, albo zaleca przedłożenie zmienionego planu

2. Roczne wdrażanie/monitorowanie

Jesień T-1*	Ocena PPB na rok T (w porównaniu z fiskalnym planem średnioterminowym)
Wiosna T+1**	Ocena ex post wyniku fiskalnego za rok T

Uwaga: Terminy przedkładania nowych planów (po inauguracji zmienionego paktu stabilności i wzrostu) mogą się różnić w zależności od cykli instytucjonalnych państw członkowskich.

* Jesienią T przeprowadzona zostanie ocena *ex ante* projektu planu budżetowego (PPB) na rok T+1.

** Wiosną T nie można jeszcze przeprowadzić pełnej oceny *ex post* wyników fiskalnych, ponieważ rok T oznacza początek wdrażania planu.

Załącznik 2 – Wynik debaty publicznej ⁽¹⁷⁾

Po wznowieniu przeglądu zarządzania gospodarczego w październiku 2021 r. ⁽¹⁸⁾ interesariusze wnosili wkład w debatę za pośrednictwem internetowego badania opinii publicznej. Interesariusze odpowiadali na jedenaście otwartych pytań dotyczących różnych aspektów zarządzania gospodarczego w UE. Wpłynęło 225 ważnych odpowiedzi od respondentów z 25 krajów. Komisja podsumowała swoje główne wnioski w sprawozdaniu opublikowanym w marcu 2022 r. ⁽¹⁹⁾ Cechy uczestników badania nie były reprezentatywne dla ogółu ludności UE, w związku z czym odpowiedzi nie mogą być interpretowane jako wyraz przeważającej opinii wszystkich unijnych obywateli i interesariuszy. Dzięki swojej różnorodności i dużemu stopniowi szczegółowości odpowiedzi te stanowią jednak cenny wkład. Wielu respondentów wyraziło pogląd, że ramy zarządzania powinny bardziej sprzyjać wzrostowi gospodarczemu, uwzględniać w większym stopniu kwestie społeczne oraz wspierać priorytety polityczne w zakresie zielonej i cyfrowej transformacji. Większość respondentów potwierdziła, że istnieje potrzeba, aby ramy fiskalne zwiększały odporność gospodarek UE na wstrząsy, oraz że stabilność długu powinna pozostać głównym celem reguł fiskalnych UE, a ścieżka dostosowania prowadząca do obniżenia długu publicznego powinna być realistyczna i stopniowa. Wielu respondentów podkreśliło, że zachęcanie do inwestycji powinno stać się niezbędnym elementem ram zarządzania gospodarczego. Uznano, że ze względu na globalne wyzwania klimatyczne i środowiskowe na szczególną uwagę zasługują zielone inwestycje, a kilku respondentów ostrzegło przed preferencyjnym traktowaniem wydatków inwestycyjnych w ramach nadzoru fiskalnego. Uczestnicy ankiety wezwali również do uproszczenia, przejrzystości i większego poczucia odpowiedzialności na szczeblu krajowym. Wielu respondentów postrzega RRF jako dobry model dla ram zarządzania gospodarczego, jeśli chodzi o zwiększanie poczucia odpowiedzialności po stronie państw członkowskich i wspieranie reform za pomocą pozytywnych zachęt. Kilku respondentów opowiedziało się za bardziej rygorystycznym przestrzeganiem i egzekwowaniem ram nadzoru. Kilku respondentów wezwało do większej synergii między paktem stabilności i wzrostu a PdZRM, ponieważ może to zwiększyć rolę finansów publicznych w pobudzaniu wzrostu gospodarczego i jednocześnie przyczynić się do osiągnięcia szeregu celów politycznych.

⁽¹⁷⁾ Inne instytucje i organy UE wniosły cenny wkład w debatę publiczną na temat ram zarządzania gospodarczego. Na przykład w odpowiedzi na prośbę byłego przewodniczącego Komisji Jeana-Claude’a Junckera Europejska Rada Budżetowa opublikowała we wrześniu 2019 r. swoją [ocenę reguł fiskalnych UE ze szczególnym uwzględnieniem przepisów sześciopaku i dwupaku](#). 8 lipca 2021 r. Parlament Europejski (posłanka Margarida Marques pełniła funkcję sprawozdawcy) przyjął rezolucję [w sprawie przeglądu makroekonomicznych ram legislacyjnych w celu zwiększenia wpływu na gospodarkę realną Europy oraz poprawy przejrzystości procesu podejmowania decyzji i demokratycznej rozliczalności](#). Zarówno [Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny](#), jak i [Europejski Komitet Regionów](#) opublikowały opinie w sprawie przeglądu zarządzania gospodarczego, odpowiednio w grudniu 2020 r. i w lutym 2021 r.

⁽¹⁸⁾ Komisja Europejska (2021 r.) „[Gospodarka UE po pandemii COVID-19: wpływ na zarządzanie gospodarcze](#)”, COM(2021) 662 final z 19 października 2021 r.

⁽¹⁹⁾ Komisja Europejska (2022) „[Przegląd zarządzania gospodarczego – sprawozdanie podsumowujące z konsultacji publicznych](#)”, SWD(2022) 104 final z 28 marca 2022 r.

Kilku uczestników debaty publicznej wezwalo do utworzenia stalego centralnego mechanizmu zdolności fiskalnej ⁽²⁰⁾. Mechanizm ten mógłby odpowiadać na długookresowe wyzwania poprzez dostarczanie wspólnych dóbr publicznych, pobudzając w ten sposób zrównoważony wzrost gospodarczy i przyczyniając się do hamowania inflacji lub do większej stabilizacji makroekonomicznej. W sprawozdaniu pięciu przewodniczących z 2015 r. wskazano wytyczne dotyczące działania tego mechanizmu, w szczególności zasadę, że mechanizm nie powinien prowadzić do stałych transferów między krajami, nie może osłabiać bodźców do prowadzenia zrównoważonej polityki fiskalnej na szczeblu krajowym oraz powinien zostać opracowany w ramach prawnych Unii Europejskiej. Jak zasugerowano podczas debaty publicznej, centralny mechanizm zdolności fiskalnej dla UE lub strefy euro mógłby naśladować instrumenty, które okazały się sukcesem w ostatnich latach (tzn. Europejski Fundusz na rzecz Inwestycji Strategicznych, SURE i RRF).

Debata obejmowała również szereg dyskusji tematycznych z państwami członkowskimi na forum Komitetu Ekonomiczno-Finansowego i Komitetu Polityki Ekonomicznej. Dyskusje te koncentrowały się na stabilności długu publicznego, potrzebie promowania inwestycji, procykliczności polityki fiskalnej, egzekwowaniu reguł fiskalnych UE i zarządzaniu nimi, współdziałaniu unijnych i krajowych ram fiskalnych, na adekwatności i skuteczności procedury dotyczącej zakłóceń równowagi makroekonomicznej oraz potrzebie utrzymania ukierunkowania tej procedury na wyzwania makroekonomiczne, a także na doświadczeniach płynących z RRF, które można wykorzystać w przyszłości. Omówiono również potencjalne długoterminowe skutki rosyjskiej inwazji na Ukrainę dotyczące odporności i bezpieczeństwa. Na forum Grupy Roboczej Eurogrupy omówiono aspekty zarządzania gospodarczego właściwe dla strefy euro, w szczególności procedurę dotyczącą zakłóceń równowagi makroekonomicznej.

Dyskusje koncentrowały się na określeniu głównych kwestii, które należy uwzględnić w zreformowanych ramach zarządzania gospodarczego. Wyłoniły się pewne elementy, co do których panuje konsensus, zwłaszcza podczas dyskusji z państwami członkowskimi. Niektóre z tych już uzgodnionych kwestii, w szczególności dotyczących ram fiskalnych, Komisja przedstawiła już w komunikacie z 2 marca 2022 r. ⁽²¹⁾ Są one następujące:

- **Zapewnienie stabilności długu publicznego i wspieranie zrównoważonego wzrostu gospodarczego** poprzez inwestycje i reformy to dwie strony tego samego medalu i mają one kluczowe znaczenie dla powodzenia ram fiskalnych UE.
- Obiecujące wydaje się zwrócenie **większej uwagi na perspektywę średnioterminową** w ramach nadzoru fiskalnego w UE.
- **Ze struktury i funkcjonowania RRF oraz z zarządzania tym instrumentem można wyciągnąć ważne wnioski.**

⁽²⁰⁾ Europejska Rada Budżetowa 2020; ECB Occasional Paper 273, wrzesień 2021 r.; sondaże gospodarcze OECD w strefie euro, wrzesień 2021 r.; IMF Departmental Paper nr 2022/014, wrzesień 2022 r.

⁽²¹⁾ Komisja Europejska (2022) „[Wytyczne dotyczące polityki fiskalnej na 2023 r.](#)”, COM(2022) 85 final z 2 marca 2022 r.

- Kluczowymi celami są **uproszczenie, silniejsze poczucie odpowiedzialności na szczeblu krajowym i lepsze egzekwowanie przepisów.**

Dyskusje uwypukliły również ważne kwestie, które można uwzględnić w zreformowanych ramach zarządzania gospodarczego w odniesieniu do PdZRM:

- **Głównym priorytetem powinno być zwiększenie skuteczności PdZRM.** Można to osiągnąć, zwiększając nacisk na podstawowy cel tej procedury, czyli zapobieganie sytuacji, w której zagrożenia dla stabilności makrofinansowej przeobrażają się w zakłócenia równowagi, oraz wspieranie działań w ramach polityki, z uwzględnieniem funkcjonowania UE i strefy euro jako całości. Wyjaśnienie, co stoi w centrum tej procedury, ułatwi komunikację dotyczącą wykrywania zakłóceń równowagi makroekonomicznej i niezbędnych działań podejmowanych w celu ich usunięcia, a także poprawi widoczność procedury.
- **Niedawne kryzysy i podwyższony poziom niepewności uwypuklają potrzebę zwiększenia skuteczności PdZRM w identyfikowaniu pojawiających się zagrożeń.** Można to osiągnąć, stosując bardziej perspektywne podejście, które będzie umożliwiać uruchomienie reakcji politycznej na wczesnym etapie.
- **Zapewnienie poczucia odpowiedzialności za działania na szczeblu krajowym ma kluczowe znaczenie dla poprawy efektów PdZRM.** Wymaga to pogłębionego dialogu z państwami członkowskimi, który może opierać się na lekcjach płynących z RRF. Zwiększenie operacyjności PdNZR przyczyni się również do poprawy jej wyników.

Na forum Konferencji w sprawie przyszłości Europy zastanawiano się równolegle nad sposobami wzmocnienia gospodarki UE, sprawiedliwości społecznej i zatrudnienia ⁽²²⁾. Proponuje się, aby UE wzmocniła swoją konkurencyjność i odporność oraz promowała ukierunkowane na przyszłość inwestycje koncentrujące się na zielonej i cyfrowej transformacji, w znacznym stopniu uwzględniające aspekt społeczny i aspekt płci, biorąc również pod uwagę przykłady NextGenerationEU i instrumentu SURE. Według uczestników Konferencji UE musi uwzględnić społeczne i gospodarcze skutki wojny w Ukrainie oraz związek między zarządzaniem gospodarczym UE a nowym kontekstem geopolitycznym.

⁽²²⁾ Komisja Europejska (2022) „[Konferencja w sprawie przyszłości Europy](#)”, COM(2022) 404 final z 17 czerwca 2022 r.