

PARLAMENT EUROPEJSKI

2004



2009

Dokument z posiedzenia

A6-0507/2008

16.12.2008

SPRAWOZDANIE

w sprawie finansów publicznych w unii gospodarczej i walutowej w latach
2007-2008
(2008/2244(INI))

Komisja Gospodarcza i Monetarna

Sprawozdawczyni: Donata Gottardi

PR_INI

SPIS TREŚCI

	Strona
PROJEKT REZOLUCJI PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO	3
UZASADNIENIE	13
WYNIK GŁOSOWANIA KOŃCOWEGO W KOMISJI	16

PROJEKT REZOLUCJI PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

w sprawie finansów publicznych w unii gospodarczej i walutowej w latach 2007-2008 (2008/2244(INI))

Parlament Europejski,

- uwzględniając komunikat Komisji z dnia 24 czerwca 2008 r. w sprawie finansów publicznych w UGW – 2008 r.: rola jakości finansów publicznych z punktu widzenia ram zarządzania UE (COM(2008)0387),
- uwzględniając komunikat Komisji z dnia 13 czerwca 2007 r. w sprawie finansów publicznych w UGW – 2007 r.: zapewnienie skuteczności części zapobiegawczej Paktu na rzecz stabilności i wzrostu (COM(2007)0316),
- uwzględniając komunikat Komisji z dnia 7 maja 2008 r. w sprawie UGW@10: 10 lat istnienia unii gospodarczej i walutowej – sukcesy i wyzwania (COM(2008)0238),
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 26 kwietnia 2007 r. w sprawie finansów publicznych w krajach unii gospodarczej i walutowej w 2006 r.¹,
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 22 lutego 2005 r. w sprawie finansów publicznych w UGW – 2004 r.²,
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 12 lipca 2007 r. w sprawie rocznego przeglądu sytuacji w strefie euro – 2007 r.³,
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 14 listopada 2006 r. w sprawie rocznego sprawozdania dotyczącego sytuacji w strefie euro w 2006 r.⁴,
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 20 lutego 2008 r. w sprawie wkładu w debatę dotyczącą strategii lizbońskiej na wiosennym szczycie Rady Europejskiej w 2008 r.⁵,
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 15 listopada 2007 r. w sprawie europejskiego interesu: osiągnięcie sukcesu w dobie globalizacji⁶,
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 15 lutego 2007 r. w sprawie sytuacji gospodarki europejskiej: sprawozdanie przygotowawcze na temat ogólnych wytycznych dla polityki gospodarczej na rok 2007⁷,
- uwzględniając komunikat Komisji w sprawie wkładu polityki podatkowej i celnej do Strategii lizbońskiej (COM(2005)0532) oraz rezolucję Parlamentu z dnia 24 października

¹ Dz.U. C 74 E z 20.3.2008, s. 780.

² Dz.U. C 304 E z 1.12.2005, s. 132.

³ Dz.U. C 175 E z 10.7.2008, s. 569.

⁴ Dz.U. C 314 E z 21.12.2006, s. 125.

⁵ Teksty przyjęte, P6_TA(2008)0057.

⁶ Dz.U. C 282 E z 6.11.2008, s. 422.

⁷ Dz.U. C 287 E z 29.11.2007, s. 535.

2007 r. w tej sprawie¹,

- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie uwzględniania problematyki płci przy opracowywaniu publicznych budżetów (ang. gender budgeting)²,
- uwzględniając rezolucję Rady Europejskiej w sprawie koordynacji polityki gospodarczej na trzecim etapie UGW oraz w sprawie art. 109 i 109b traktatu WE, dołączoną do konkluzji prezydencji na zakończenie posiedzenia Rady Europejskiej w Brukseli w dniach 12-13 grudnia 1997 r.,
- uwzględniając konkluzje z posiedzenia Rady (Ecofin) z dnia 4 listopada 2008 r. na temat międzynarodowych inicjatyw w odpowiedzi na kryzys finansowy i przygotowań do międzynarodowego szczytu w sprawie kryzysu,
- uwzględniając komunikat Komisji z dnia 29 października 2008 r. zatytułowany „Przezwyciężenie kryzysu finansowego i wyjście na prostą: europejskie ramy działania” (COM(2008)0706),
- uwzględniając konkluzje Prezydencji na zakończenie posiedzenia Rady Europejskiej w Brukseli w dniach 15 i 16 października dotyczące wzmocnienia przepisów i nadzorowania rynków finansowych,
- uwzględniając posiedzenie szefów państw i rządów tzw. Eurogrupy z dnia 12 października 2008 r., której celem było przyjęcie skoordynowanego planu ratunkowego w obliczu kryzysu gospodarczego,
- uwzględniając wnioski Rady Ecofin z dnia 7 października 2008 r. w sprawie natychmiastowej reakcji na niepewną sytuację finansową oraz rezolucję Parlamentu Europejskiego z dnia 22 października 2008 r. w sprawie posiedzenia Rady Europejskiej w dniach 15 i 16 października 2008 r.³,
- uwzględniając konkluzje z posiedzenia Rady Ecofin z dnia 14 maja 2008 r. w sprawie zapewnienia przyszłej efektywności i skuteczności wydatków na cele socjalne i postępów w zakresie analizy jakości finansów publicznych,
- uwzględniając konkluzje z posiedzenia Rady Ecofin z dnia 9 października 2007 r. w sprawie jakości finansów publicznych: modernizacja administracji publicznej,
- uwzględniając konkluzje z posiedzenia Rady Ecofin z dnia 10 października 2006 r. w sprawie jakości finansów publicznych:
- uwzględniając art. 45 Regulaminu,
- uwzględniając sprawozdanie Komisji Gospodarczej i Monetarnej (A6-0507/2008),

A. mając na uwadze, że finanse publiczne dobrej jakości i zorientowane na trwały rozwój są

¹ Dz.U. C 263 E z 16.10.2008, s. 441.

² Dz.U. C 74 E z 24.3.2004, s. 746.

³ Teksty przyjęte, P6_TA(2008)0506.

naszym zobowiązaniem wobec przyszłych pokoleń, co jest szczególnie ważne w obecnej sytuacji głębokiego wstrząsu na rynkach,

- B. mając na uwadze konieczność opracowania strategii politycznych w zakresie finansów publicznych dobrej jakości na poziomie europejskim, a w szczególności w strefie euro, które będą określane i oceniane na podstawie wspólnych, jednolitych mechanizmów wprowadzonych na rzecz wspierania długoterminowego wzrostu, aby odpowiedzieć na wyzwania związane ze zmianami demograficznymi, globalizacją i zmianami klimatycznymi,
- C. mając na uwadze, że celem finansów publicznych jest wspieranie ram makro-ekonomicznych, świadczenie usług i dostarczanie dóbr publicznych, równoważąc załamania rynku i wpływy z zewnątrz,
- D. mając na uwadze, że ramy koncepcyjne i operacyjne w zakresie jakości finansów publicznych zorientowanych na wzrost, podobnie jak przyjęcie wzrostu za ostateczny punkt odniesienia dla oceny jakości finansów publicznych nie mogą zostać oddzielone od twierdzenia, iż strategię polityczną dotyczącą budżetu i wydatków publicznych państw członkowskich muszą być zorientowane na zachowanie państwa opiekuńczego, ubezpieczeń społecznych i ponownego rozdziału zasobów oraz na wprowadzanie do nich innowacji,
- E. mając na uwadze, że niski poziom inwestycji publicznych w Unii Europejskiej (który wynosi mniej niż 3 % PKB) i ich rozproszenie pociągają za sobą negatywne skutki w odniesieniu do celu, jakim jest trwały i długoterminowy wzrost, który wymaga natomiast wydatków publicznych o określonym celu i pierwszeństwie,
- F. mając na uwadze konieczność i możliwość przyjęcia rzeczywistego punktu widzenia dla dokonania analizy, oceny i określenia perspektyw trwałego rozwoju finansów publicznych;

Zmiany w tendencjach gospodarczych 2007/2008 - kryzys gospodarczy i finansowy oraz perspektywy na przyszłość

1. stwierdza, że w analizie sytuacji finansów publicznych w 2007 r. i w pierwszej połowie 2008 r. można jasno dostrzec zmianę trendu i zagrożenie perspektywą spowolnienia gospodarki i wzrostu, którym towarzyszą stale zmniejszający się wskaźnik inflacji i powiększające się różnice w dochodach;
2. wyraża zaniepokojenie obecną trudną sytuacją gospodarczą i finansową na świecie i w Europie, która wiąże się z bezprecedensowym stopniem niestabilności oraz zauważa nowe tendencje, jakie rozwijają się w odniesieniu do stosunków między sektorem publicznym i państwowym, do zmian w polityce walutowej i gospodarczej wszędzie tam, gdzie – w obliczu załamania rynku, luk w przepisach i w nadzorze – interwencja sektora państwowego ponownie staje się kluczowa i ważna, a często przejawia się w formie rzeczywistych przypadków upaństwowienia;
3. wskazuje, że kryzys w sektorach strategicznych, a szczególnie w zakresie finansów i transportu, nakłania do przeznaczania środków publicznych na zakup bez zwracania

uwagi na fakt, iż ratowanie sektorów powinno ograniczać się do działań niezbędnych dla utrzymania i rozwijania gospodarki europejskiej, a nie sprzyjać interesom wyłącznie krajowym;

4. uważa za konieczne, by Komisja i państwa członkowskie dokonały odpowiedniej oceny skutków wsparcia i udziału państwa w największych przedsiębiorstwach i w sektorze finansowo-kredytowym dla finansów publicznych; uważa zatem za przydatne, by tego rodzaju skutki zostały ocenione również w odniesieniu do konkurencji, funkcjonowania rynku wewnętrznego i zachowania rzeczywistych równych warunków dla wszystkich (tzw. level-playing field);
5. podkreśla, że Pakt stabilności po przeglądzie umożliwia już podjęcie działań w odpowiedzi na wyjątkowo poważne sytuacje oraz że umocnienie finansów i cele określone w planach stabilności i konwergencji pozostają kluczowe dla perspektywy uzdrowienia sytuacji i wzrostu;
6. ponownie wskazuje na znaczenie skoordynowanego na szczeblu europejskim podejścia do walki z uchylaniem się od zobowiązań podatkowych i rajami podatkowymi w interesie obywateli, podatników i skarbu państwa, zwłaszcza w chwili, gdy umocnienie finansów i poziom długu publicznego mogą zostać negatywnie dotknięte znacznymi inwestycjami państwowymi na rzecz znaczących podmiotów finansowych i przemysłowych;
7. podkreśla, że także w interesie obywateli, podatników i skarbu państwa leży zagwarantowanie, że każdej interwencji i każdemu przypadkowi wykorzystania środków publicznych dla ratowania instytucji finansowych towarzyszy odpowiednia kontrola, wymierna poprawa zarządzania i prowadzenia interesów przedsiębiorstwa lub instytucji, szczegółowe ograniczenia w odniesieniu do wynagrodzeń kierownictwa oraz wyraźnie określony zakres odpowiedzialności (ang. accountability) wobec władz publicznych; uważa w tym kontekście, iż pomocne byłoby promowanie przez Komisję wytycznych dla zapewnienia spójnego i skoordynowanego wdrażania poszczególnych planów krajowych;
8. uważa, że masowe interwencje sektora publicznego na rzecz ratowania i utrzymania sektora bankowego i finansowego, które przeprowadzone zostały przez niektóre państwa członkowskie, będą mieć oczywiste skutki dla finansów publicznych i dochodów obywateli; uważa zatem za konieczne, by ciężar podatków został odpowiednio i sprawiedliwie rozdzielony na wszystkich podatników, co wiąże się z jednej strony z nałożeniem odpowiedniej wysokości podatków na wszystkie podmioty finansowe, a z drugiej z zaplanowaniem stopniowego i wyraźnego obniżania podatków w przypadku średnich i niskich pensji oraz emerytur i rent - wraz z ulgami podatkowymi, przeglądem stawek podatkowych, przywróceniem tzw. drenażu podatkowego - tak, by ograniczyć ubóstwo (nie tylko skrajne), sprzyjać konsumpcji i wzrostowi popytu, reagując w sposób antycykliczny na obecny kryzys gospodarczy, który prowadzi do recesji;
9. podkreśla, że makroekonomiczne europejskie strategie polityczne powinny zadziałać w szybki i skoordynowany sposób, aby stawić czoła zagrożeniom, jakimi są recesja i niestabilność finansowa; zachęca Komisję i państwa członkowskie – a w szczególności kraje strefy euro – do inteligentnego i jednokierunkowego stosowania elastyczności określonej w pakcie stabilności i odpowiednich mechanizmów antycyklicznych zorientowanych na zmiany strukturalne, skuteczne przyznawanie środków publicznych,

restrukturyzację wydatków publicznych i inwestycje na rzecz wzrostu zgodnie z celami lizbońskimi, ze szczególnym uwzględnieniem roli małych i średnich przedsiębiorstw;

10. podkreśla w tym kontekście potrzebę wspólnego podejścia (szczególnie w strefie euro) do polityki płacowej, które przewidywałoby podwyżki pensji zgodne z rzeczywistym poziomem inflacji i wydajności, mając na uwadze fakt, iż polityka podatkowa i płacowa stanowi silną i skuteczną dźwignię dla popytu oraz dla stabilności i wzrostu gospodarczego;
11. z zadowoleniem przyjmuje pojawianie się kręgów decyzyjnych, w których tzw. Eurogrupa działa jako (pierwsza) instancja koordynująca politykę i gospodarkę dla określenia szybkich odpowiedzi i wspólnie wypracowanych strategii nie tylko w odpowiedzi na kryzys gospodarczo-finansowy, lecz również na rzecz ożywienia makroekonomicznego i wspólnych inwestycji w celu sprzyjania perspektywie wzrostu, unikania poważnych skutków dla finansów publicznych i dla stabilności finansowej Unii Europejskiej oraz przyczyniania się do wypracowania lepszej równowagi między polityką gospodarczą i walutową w Unii Europejskiej;
12. uważa za pożyteczne wprowadzenie obowiązkowego mechanizmu konsultacji i koordynacji między Komisją i państwami członkowskimi – a szczególnie tymi, które należą do Eurogrupy – przed zatwierdzeniem odpowiednich środków gospodarczych, przede wszystkim w przypadku kroków podejmowanych w odpowiedzi na wzrost cen energii, surowców i żywności;

Trwałość finansów publicznych i skuteczność części prewencyjnej Paktu stabilności i wzrostu

13. uważa, że trwałość finansów publicznych jest warunkiem wstępnym i priorytetem nie tylko dla stabilności i wzrostu, dla określenia makroekonomicznych strategii państw członkowskich w zakresie zatrudnienia, kwestii społecznych i środowiskowych, ale także dla przyszłości gospodarki i europejskiego modelu społecznego, nieodłącznie związanego z rozwojem Unii Europejskiej;
14. wyraża głębokie zaniepokojenie bezpośrednimi skutkami obecnego światowego kryzysu finansowego dla trwałego rozwoju i jakości finansów publicznych państw członkowskich; w szczególności zaniepokojony jest skutkami tego rodzaju kryzysu dla realnej gospodarki i bilansu płatniczego nowych państw członkowskich, które nie należą do strefy euro i przeżywają drastyczny spadek liczby bezpośrednich inwestycji zagranicznych;
15. wskazuje na fakt, że deficyt i dług publiczny mają negatywny wpływ na wzrost, gdyż ograniczają zakres działania państw członkowskich w okresie kryzysu, wzywa państwa członkowskie do dołożenia większych starań w celu wzmocnienia ich budżetów i zmniejszenia długu publicznego w okresach wzrostu, co jest warunkiem wstępnym osiągnięcia zdrowej, konkurencyjnej i zrównoważonej gospodarki europejskiej; wskazuje również na to, że opracowane w sposób nieporadny środki mające na celu zmniejszenie deficytu i długu publicznego – takie jak ogólne redukcje w zakresie inwestycji publicznych – mają niekorzystny wpływ na długoterminowe perspektywy dotyczące wzrostu;

16. podkreśla, że w świetle nowych okoliczności międzynarodowych spowodowanych obecnym kryzysem i zastojem gospodarczym, który już zaczął wpływać na zatrudnienie i wzrost w strefie euro, trudno będzie uniknąć zwiększenia deficytów; sugeruje w związku z tym, aby państwa członkowskie w sposób bardziej celowy wykorzystywały elastyczność zapewnioną przez Pakt stabilności i wzrostu w celu sprzyjania odbudowie gospodarczej i wzrostowi; zwraca uwagę na konsekwencje budżetowe obecnego kryzysu finansowego i wzywa Komisję do dokonania oceny skutków, jakie pociągnie za sobą przeznaczenie środków publicznych na plany ratowania krajowych instytucji finansowych, dla finansów publicznych państw członkowskich; wzywa Komisję do zbadania wpływu kryteriów Paktu stabilności i wzrostu w obecnym kontekście, gdy wzrost gospodarczy jest powolny, a liczne państwa członkowskie stoją w obliczu recesji oraz wzywa do dokonania oceny skutków rosnących kosztów kredytów na dług publiczny państw członkowskich;
17. zauważa, że zmieniony Pakt stabilności i wzrostu funkcjonuje właściwie; uważa, że wdrażanie części naprawczej paktu przebiegało w ostatnich latach w zadowalający sposób i podkreśla wagę części zapobiegawczej jako instrumentu o zasadniczym znaczeniu pod względem stabilności i konwergencji finansowych strategii politycznych państw członkowskich, zwłaszcza w strefie euro;
18. podziela opinię Komisji w sprawie znaczenia mechanizmu zapobiegawczego Paktu stabilności i wzrostu, wsparcia i starań państw członkowskich oraz wymiany najlepszych praktyk; uważa przede wszystkim, że mechanizm ten powinien opierać się na średnioterminowym podejściu do polityki budżetowej i na koordynacji na szczeblu europejskim, zważywszy że skuteczne działanie wymaga wspólnego zrozumienia wyzwań polityki gospodarczej i budżetowej w Unii Europejskiej oraz silnego zaangażowania politycznego przy podejmowaniu tych wyzwań, stosując antycykliczne środki zorientowane na ten sam cel;
19. podkreśla wagę średniookresowego celu (MTO), jako szczegółowego celu budżetowego w ramach gospodarczych, podatkowych i związanych z dochodami strategii politycznych, który powinien zostać osiągnięty za pośrednictwem dialogu makroekonomicznego, sprzężonego ze specyficzną sytuacją w poszczególnych państwach członkowskich i określanego w oparciu o wieloletnią podstawę; wzywa państwa członkowskie do wzmocnienia wiarygodności i prawnej słuszności średniookresowego celu zarówno na poziomie krajowym, poprzez ściślejsze zaangażowanie wydziałów rządowych, parlamentów krajowych i partnerów społecznych (aktywne zaangażowanie na poziomie krajowym), jak i na poziomie lokalnym (finanse publiczne na poziomie niższym niż krajowy), za pośrednictwem ustanowienia regionalnych paktów stabilności i wzrostu oraz średniookresowych celów oraz biorąc pod uwagę wpływ lokalnych wydatków publicznych i inwestycji na krajowe finanse publiczne, a także na perspektywy wzrostu w różnych państwach;
20. uważa, że kluczowa jest spójność między wieloletnimi programami budżetowymi oraz określeniem i wdrażaniem budżetów rocznych, wzywa państwa członkowskie do większej dyscypliny przy określaniu przewidywań makro-ekonomicznych i do lepszej koordynacji przy określaniu kryteriów, harmonogramu i celów dla wieloletnich ram wydatków dla większej skuteczności i większej efektywności budżetowych i makro-ekonomicznych strategii politycznych na szczeblu europejskim;

21. wskazuje, że państwa członkowskie potrzebują dodatkowych reform strukturalnych i większej dyscypliny budżetowej, a także antycyklicznej polityki podatkowej, ograniczając deficyt budżetowy w czasie wzrostu gospodarczego, tak aby były lepiej przygotowane na radzenie sobie z negatywnymi wstrząsami z zewnątrz;
22. podkreśla znaczenie sporządzenia planów makroekonomicznych dla zaradzenia wstrząsom z zewnątrz (takim jak kryzys finansowy spowodowany zapaścią rynku pożyczek hipotecznych wysokiego ryzyka), które uwzględniałyby nie tylko sytuację w strefie euro, lecz także sytuację nadrabiających zaległości gospodarek Unii Europejskiej;

Finanse publiczne - czynnik kluczowy w ramach szerszego i bardziej szczegółowego podejścia gospodarczego

23. wskazuje na fakt, że kluczowy cel, jakim są rozsądne i wzmocnione finanse publiczne, powinien zostać określony w oparciu o zobowiązania wynikające z nowego paktu stabilności oraz jednocześnie w oparciu o perspektywę rozwoju, wzrostu i konkurencyjności w ramach strategii lizbońskiej, której wymogiem są nie tylko reformy strukturalne, ale także struktury wydatków publicznych i struktury podatkowe, które wspierają inwestycje (w kapitał ludzki, badania i innowacje, edukację i szkolenia, w tym w szkolnictwo wyższe, zdrowie, infrastrukturę, środowisko, bezpieczeństwo i sprawiedliwość) i ponowny rozdział zysku, tak aby sprzyjać spójności społecznej oraz wzrostowi i zatrudnieniu;
24. podkreśla, że cele w zakresie finansów publicznych, ustalone na podstawie zintegrowanych wytycznych w nowym cyklu strategii lizbońskiej, powinny połączyć projekty dotyczące stabilności i konwergencji z planami reform krajowych w sposób spójny i organiczny; wyraża przekonanie, że wartość dodana zdrowych i zorientowanych na wzrost europejskich finansów publicznych powinna znaleźć odzwierciedlenie – w szczególności w strefie euro – w europejskiej polityce na rzecz inwestycji publicznych w infrastrukturę, określonej i skoordynowanej w oparciu o wspólne cele, która będzie mogła być finansowana nie tylko z budżetów krajowych i (częściowo) z budżetu UE, ale także z nowych europejskich instrumentów finansowych (jak np. Eurobond lub Europejski Fundusz Inwestycyjny), których celem jest wspieranie wzrostu, wydajności i konkurencyjności Unii Europejskiej oraz strefy euro w kontekście międzynarodowym;
25. uważa za przydatne wprowadzenie obowiązkowego mechanizmu konsultacji z parlamentami krajowymi, przy jednoczesnych konsultacjach z Parlamentem Europejskim, dla skoordynowanego opracowania programów stabilności i konwergencji, zgodnych z Paktem stabilności oraz z krajowymi programami reform, zgodnie z zintegrowanymi wytycznymi z Lizbony, tak aby programy te były ze sobą powiązane i przedstawiane razem, w miarę możliwości jesienią każdego roku;
26. zgadza się z twierdzeniem, że zmiany demograficzne sprawiają, że reforma strukturalna staje się coraz bardziej konieczna, zwłaszcza w zakresie systemów emerytalnych, zdrowia publicznego oraz długoterminowej opieki, oraz wskazuje na fakt, że zbyt restrykcyjne byłoby skoncentrowanie się wyłącznie na starzejącej się populacji (oraz malejącym wskaźniku urodzeń), bez brania pod uwagę wpływu globalizacji, w tym niemożliwego do zatrzymania napływu imigrantów z państw trzecich, którego źródłem są nie tylko względy ekonomiczne, ale również fakt, że jest to sposób na ucieczkę przez wojnę i katastrofami

klimatycznymi;

27. przypomina o znaczeniu strategii politycznych na rzecz zatrudnienia i włączenia społecznego, uwzględniających należycie potrzeby różnych pokoleń, obu płci oraz potrzeby indywidualne, a także opartych na zasadach modelu elastycznego rynku pracy i bezpieczeństwa socjalnego, a w związku z tym na aktywnych środkach mających na celu wsparcie – za pośrednictwem społecznego dialogu – wynagrodzeń i dochodów i przy jednoczesnym nadaniu priorytetowego znaczenia wzrostowi produktywności, nie zapominając jednakże o środkach ochrony emerytur i pamiętając o tym, że niewystarczające emerytury stanowią nie tylko problem społeczny, ale są także źródłem wzrostu wydatków związanych z zabezpieczeniem społecznym oraz, w rezultacie, wyższych kosztów ponoszonych z finansów publicznych;
28. uważa, że rynki i usługi finansowe zintegrowane ze strategiami politycznymi opartymi na strategii lizbońskiej powinny znaleźć oparcie w stabilności finansowej i mechanizmach kontroli, dając gwarancję ochrony przed negatywnymi skutkami dla wzrostu i finansów publicznych, oraz wyraża zaniepokojenie sygnałami dotyczącymi przypadków korzystania z instrumentów pochodnych i z nowych instrumentów finansowych przede wszystkim przez administrację lokalną, co może okazać się wyjątkowo szkodliwe dla wspólnot lokalnych;
29. uważa za konieczne przyjęcie nowego podejścia do finansów publicznych, które będzie systematyczne i koordynowane między państwami członkowskimi, a szczególnie między krajami należącymi do strefy euro, obierze za cel wspieranie długoterminowego wzrostu (i potencjału wzrostu) gospodarczego i zorientowane będzie na wielowymiarowe ramy dla określenia i zbadania jakości finansów publicznych, które pozwolą gospodarce europejskiej na wypracowanie odporności na wpływy z zewnątrz, na podjęcie wyzwań demograficznych i wyzwań związanych z konkurencją międzynarodową oraz na zapewnienia sprawiedliwości i spójności społecznej;

Jakość finansów publicznych: dochody i wydatki

30. uważa za niezwykle istotne, by państwa członkowskie dążyły do wdrożenia strategii politycznych w zakresie jakości finansów publicznych, które są spójne i opierają się na metodzie oceny obejmującej wskaźniki i cele, oraz w której opracowanie i określenie zaangażowany jest Parlament Europejski i parlamenty krajowe; uważa, że wniosek Komisji jest użyteczny i opowiada się za systemem oceny budżetowych strategii politycznych, który koncentruje się na szczegółowych aspektach, takich jak skład, efektywność i skuteczność wydatków publicznych, struktura i skuteczność systemów dochodów, efektywność i jakość administracji publicznej, właściwe zarządzanie budżetowe i metoda koordynacji działań w zakresie strategii politycznych dotyczących jakości finansów publicznych pomiędzy państwami członkowskimi; pragnie lepszej porównywalności budżetów krajowych, aby sprostać ww. celom;
31. wzywa państwa członkowskie do przyjęcia strategii politycznych w zakresie jakości finansów publicznych wraz z systemem oceny budżetowych strategii politycznych – (takich jak budżetowanie oparte na efektywności (ang. performance-based budgeting (PBB)) (w oparciu o model OECD) – mającym na celu poprawę jakości wydatków publicznych poprzez wzmocnienie więzi pomiędzy przydziałem środków i rezultatami;

zauważa, że dobrym przykładem PBB jest uwzględnianie problematyki płci przy opracowywaniu budżetów, metoda zaproponowana i promowana przez sam Parlament Europejski i w różnym stopniu stosowana na poziomie lokalnym i centralnym w różnych państwach członkowskich oraz która powinna być bardziej konsekwentnie wdrażana, w tym na poziomie europejskim; wzywa Komisję do ustanowienia metod w zakresie PBB, wytycznych i wskaźników umożliwiających porównywanie i zharmonizowanie finansowych i makroekonomicznych strategii politycznych państw członkowskich; uznaje również, że wiąże się to z większym zaangażowaniem i w związku z tym z większym poczuciem odpowiedzialności świadomych obywateli;

32. z zadowoleniem przyjmuje rozpoczętą przez Komisję refleksję nad sposobem wprowadzenia jakości, efektywności i skuteczności do systemu dochodów; uważa, że reformy podatkowe państw członkowskich doprowadzą do większego wzrostu jedynie pod warunkiem, że będą one dostosowane do specyficznych warunków danego systemu instytucjonalnego i administracyjnego, systemu produkcji oraz rynku pracy (w szczególności do wskaźnika zatrudnienia oraz rozmiarów szarej strefy gospodarczej) w poszczególnych państwach członkowskich;
33. wskazuje na istniejącą dysproporcję pomiędzy państwami członkowskimi w zakresie obciążenia podatkowe i struktury podatkowej; uznaje trudność opracowania jednolitej reformy podatkowej zmierzającej do większego wzrostu; przejście od podatków bezpośrednich do konsumpcyjnych podatków pośrednich ma zalety (szersza podstawa) i wady (osłabienie zasady progresywności); podkreśla jednakże, że szereg wspólnych działań reformujących w sferze podatkowej mogłyby doprowadzić do znacznej poprawy skuteczności systemu podatkowego i dochodów podatkowych, wzrostu zatrudnienia, zredukowania zniekształceń i wzmocnienia wzrostu na poziomie europejskim, zwłaszcza poprzez m.in.:
 - wprowadzenie szerszej podstawy opodatkowania (i niższych stawek) w celu zmniejszenia zniekształceń i zwiększenia dochodów,
 - zmniejszenie obciążenia podatkami pracy poprzez bardziej sprawiedliwy rozdział obciążenia podatkowego pomiędzy różne kategorie podatników; reorganizację systemów zachęt i ulg podatkowych oraz w szczególności przejście w kierunku innych czynników lub sektorów,
34. zwraca uwagę na fakt, że reformy ukierunkowane na właściwe finanse publiczne, wzrost, skuteczność, uproszczenie, wyeliminowanie zniekształceń i walkę z uchylaniem się od zobowiązań podatkowych i rajami podatkowymi będą bardziej skuteczne, jeżeli będą skoordynowane i ujednolicone pomiędzy państwami członkowskimi, w szczególności państwami strefy euro, przy uwzględnieniu potencjału rynku wewnętrznego w zakresie wzrostu i konkurencyjności;
35. zwraca uwagę na centralną kwestię dotyczącą struktury wydatków publicznych, której celem jest trwały wzrost oraz podkreśla fakt, że jakość i skuteczność inwestycji w infrastrukturę i w kapitał ludzki, przy przypisaniu priorytetowego znaczenia usługom użyteczności publicznej na podstawie wcześniejszego ustalenia potrzeb ludności oraz struktury społeczności, w oparciu o szczególną uwagę poświęconą politykom

równouprawnienia oraz zmianom demograficznym, przyczyniają się do zwiększenia produktywności i konkurencyjności gospodarki europejskiej; wskazuje na fakt, że presja wywierana na usługach socjalnych i usługach opieki zdrowotnej, spowodowana starzeniem się społeczeństwa, może być złagodzona poprzez inwestycje w edukację zdrowotną; podkreśla, że wydatki publiczne powinny zostać zreorganizowane poprzez przydzielenie na nowo pozycji budżetowych dla sektorów sprzyjających wzrostowi, z bardziej efektywnym wykorzystaniem środków publicznych i skutecznym zapewnianiem odpowiednio zintegrowanej sieci publiczno-prywatnej;

36. wskazuje na konieczność dokonania reformy i modernizacji administracji publicznej, która jest centralnym ogniwem systemu wydatków i wpływów publicznych i zagwarantowania, że spełniają one kryteria skuteczności, wydajności i produktywności, odpowiedzialności i oceny wyników na wzór struktury systemu publicznego, instytucji centralnych i lokalnych państw członkowskich, z odpowiednim uwzględnieniem obowiązków i możliwości wynikających z funkcjonowania Unii Europejskiej, tak aby sektor publiczny kojarzony był ze zdrowymi finansami i przyczyniał się do konkurencyjności gospodarki;
37. wskazuje na centralną rolę dobrego zarządzania budżetowego, opartego na serii zasad i procedur zorientowanych na określenie w jaki sposób należy przygotowywać, wykonywać i monitorować budżet publiczny w perspektywie średnioterminowej, biorąc pod uwagę umocnienie finansowe państw członkowskich i reorganizację wydatków publicznych, którym powinna towarzyszyć metoda analizy w danym kontekście (wspólnotowym, krajowym, lokalnym) i metoda określania celów, które powinny zawierać ocenę a priori i a posteriori wpływu, monitorowanie i ocenę wyników i osiągnięć oraz mechanizmy dostosowania zgodne z budżetowaniem efektywności; uważa, że zasady zarządzania podatkowego powinny zostać zharmonizowane i być kontekstowe w odniesieniu do planowania w czasie i do celów we wszystkich państwach członkowskich, a w szczególności w strefie euro; uważa ponadto, że takie zasady zarządzania podatkowego powinny wiązać się z zarządzaniem gospodarczym w celu sprzyjania wspólnym wyborom budżetowym, gospodarczym i inwestycyjnym, zorientowanym na te same cele, aby wzmocnić skuteczności i mieć efekt pomnażający, oraz w celu wypracowania znaczących wyników, jeszcze bardziej niezbędnych w kontekście trudności gospodarczych, obecnie przeżywanych); ocenia, że nieskoordynowanym krajowym planom ożywienia gospodarki grozi wzajemne wyeliminowanie się; uważa w związku z tym, że budżety krajowe powinny zostać sporządzone w oparciu o wspólne perspektywy i analizy w zakresie koniunktury;
38. zwraca się do Komisji i państw członkowskich o opracowanie – na podstawie powyższych wskazówek – mechanizmu koordynacji na rzecz monitorowania i oceny jakości budżetowych strategii politycznych państw członkowskich, który to mechanizm byłby ściśle powiązany z mechanizmami określonymi w Pakcie stabilności i wzrostu i wprowadzałyby zintegrowane wytyczne strategii lizbońskiej, opierając się na systematycznych ramach sprawozdawczości w zakresie jakości, na ocenie jakości finansów publicznych poprzez system budżetowania efektywności i na okresowym przeglądzie jakości finansów publicznych;

* *

*

39. zobowiązuje swojego przewodniczącego do przekazania niniejszej rezolucji Radzie oraz Komisji.

UZASADNIENIE

Pakt stabilności i wzrostu po dokonany przeglądzie wykazał, iż stanowi raczej dobre narzędzie. Niedawne doświadczenia i przyszłe wyzwania uwypuklają jednak wiele kwestii, którymi należy się zająć. Biorąc pod uwagę starzenie się społeczeństwa, a w szczególności konieczność sprostania rosnącym wydatkom na opiekę zdrowotną i socjalną, a także uwzględniając zmiany klimatyczne i globalizację, państwa członkowskie muszą poczynić postępy, aby zapewnić trwałość finansów publicznych. Oznacza to, że istniejące środki muszą być wykorzystywane w bardziej produktywny i skuteczny sposób. Sprawozdanie Komisji Europejskiej w sprawie finansów publicznych w unii gospodarczej i walutowej w 2007 r. oraz sprawozdanie z 2008 r. przedstawiają wiele elementów i poruszają liczne kwestie dotyczące usprawnienia zarządzania gospodarczego finansami publicznymi zarówno na szczeblu unijnym, jak i krajowym. Zagadnienia te zostaną pokrótce przedstawione poniżej. Sprawozdanie Komisji pt.:

Sprawozdanie Komisji pt.: **„Finanse publiczne w unii gospodarczej i walutowej w 2007 r.”** zorientowane jest na zapewnienie skuteczności zapobiegawczego mechanizmu Paktu. Aby lepiej ocenić przewidywania makroekonomiczne, które stanowią podstawę planowania budżetowego, oraz by zwrócić uwagę na zagrożenia, Komisja podkreśliła konieczność dokonania szerszego szacunku gospodarczego programów na rzecz stabilności i konwergencji. Innym sposobem na zmniejszenie rozdziewu między planami budżetowymi i wynikami gospodarczymi mogłoby być wzmocnienie zależności między budżetami krajowymi i programami na rzecz stabilności i konwergencji. W wielu przypadkach programy stabilności i konwergencji miały niewielki wpływ na krajowy proces budżetowy. Rozważano także trzecie wyjście, związane z kwestią czy i w jaki sposób roczny budżet mógłby opierać się na średnioterminowym planie politycznym. Praktyka w państwach członkowskich jest bardzo różna w tym zakresie. W niektórych krajach wprowadzone w przeszłości średnioterminowe ramy krajowe wciąż dobrze działają; w innych jedynym narzędziem umiejscawiającym politykę podatkową w kontekście wieloletnim jest program stabilności i konwergencji. Sprawozdanie Rady z marca 2005 r., stanowiące podstawę dla zreformowanego paktu stabilności i wzrostu, podkreśla znaczenie zasad krajowego zarządzania budżetowego jako uzupełnienia dla ram unijnych. W związku z tym w ostatnich latach uwagę skierowano na sposób, w jaki zasady i zalecenia podatkowe wpływają na wyniki podatkowe w państwach członkowskich UE. Wiele z nich borykało się w przeszłości z systematycznymi trudnościami w zakresie przestrzegania średnioterminowych celów budżetowych ustalonych w ich programach stabilności i konwergencji. W krajach tych cel związany z osiągnięciem „niemal równowagi lub nadwyżki budżetowej”, ustalony w pierwotnym Pakcie stabilności i wzrostu, stał się coraz trudniejszy do osiągnięcia. W tym kontekście ministrowie finansów państw członkowskich UE zdecydowali się na podjęcie konkretnych działań na rzecz wzmocnienia zapobiegawczego mechanizmu paktu. Sprawozdanie Komisji pt.:

Sprawozdanie Komisji pt.: **„Finanse publiczne w UGW w 2008 r.”** zorientowane jest na jakość finansów publicznych. Zgodnie z tą analizą państwa członkowskie mają znaczący margines postępu jeżeli chodzi o jakość finansów publicznych. Komisja opowiada się za wszechstronnym podejściem do polityki podatkowej, co wiąże się z jakością finansów

publicznych. Możliwe jest prowadzenie polityki przyczyniającej się w większym stopniu do wzrostu i do konkurencyjności poprzez działania zwiększające efektywność systemów wydatków i dochodów. Po pierwsze właściwie i całościowo działające finanse publiczne pozostają kluczowym instrumentem polityki podatkowej sprzyjającej wzrostowi gospodarczemu. Kraje o wysokim zadłużeniu charakteryzują się wyraźnie niższym poziomem wzrostu w perspektywie średnioterminowej, a kumulacja kapitału odgrywa przy tym pomniejszą rolę dla wzrostu PKB ze względu na tzw. „efekty wypchania”. Po drugie kiedy administracja publiczna staje się zbyt rozbudowana, ma ona tendencję do utrudniania wzrostu gospodarczego, szczególnie jeżeli wiąże się z dużymi obciążeniami podatkowymi w zakresie pracy i kapitału oraz z nieskutecznym wykorzystaniem środków publicznych. Po trzecie fakt, iż niektóre rodzaje wydatków publicznych sprzyjają wzrostowi, zależy w dużym stopniu od ich zdolności do kompensowania niedoskonałości rynku i do dostarczania dóbr publicznych. Po czwarte struktury wpływów zmniejszające zakłócenia i przeszkody wiążą się z reguły z większym wzrostem. Ponadto osiągnięcie wyników w zakresie wszystkich wspomnianych wcześniej aspektów jakości finansów publicznych wymaga silnych ram dla zarządzania podatkowego. Aby wzmocnić nacisk na jakość finansów publicznych w krajowych strategiach politycznych dotyczących budżetu, w komunikacie Komisji określono szereg stref działania w oparciu o Pakt stabilności i wzrostu (po przeglądzie) i o komunikat Komisji w sprawie „UGW@10”. Tymi kluczowymi strefami działania są: przedstawianie bardziej systematycznych i wyczerpujących sprawozdań; włączenie informacji o wykonywaniu procedur budżetowych; zwiększanie wydajności systemów podatkowych oraz wprowadzenie regularnego przeglądu jakości finansów publicznych.

Punkt widzenia sprawozdawczyni. Oprócz zaleceń Komisji sprawozdawczyni podjęła i przedstawiła szczegółowe aspekty, sugestie i wnioski mające znaczenie dla obecnej debaty na temat sposobu podniesienia jakości i usprawnienia wykorzystania finansów publicznych w UE.

Wspólna analiza sytuacji finansów publicznych w ostatnich dwóch latach pozwala na pełne zrozumienie intensywności i zasięgu trwającej zmiany oraz zagrożenia spowolnieniem gospodarki i wzrostu, którym towarzyszy wzrost poziomu inflacji. Słabości rynku, luki w przepisach i w systemie kontroli wymagają działań ze strony finansów publicznych, wbrew dominującej dotąd hipotezie przeniesienia odpowiedzialności z państwa na rynek.

Wciąż potwierdza się, a może nawet umacnia zasada, zgodnie z którą trwałe finanse publiczne dobrej jakości są nieodzowne nie tylko dla poszczególnych krajów, lecz także dla trwałości gospodarki i europejskiego modelu socjalnego nierozzerwalnie związanego z rozwojem Unii Europejskiej. Pakt stabilności i wzrostu (po przeglądzie) przyniósł dobre wyniki jeżeli chodzi o aspekty korekcyjne, należy zatem wzmocnić teraz jego aspekty prewencyjne, szczególnie usprawniając koordynację między podmiotami (przede wszystkim w strefie euro), a także w perspektywie antycyklicznej i w postaci wspólnych inicjatyw skierowanych na realizację jednego i tego samego celu. Należy zwiększyć własność krajową oraz określić ramy i obowiązki na szczeblu lokalnych finansów publicznych, aby wywołać zainteresowanie administracji lokalnej wykorzystaniem przez nią nowych instrumentów finansowych i pochodnych instrumentów finansowych.

Ważne jest ponadto, aby państwa członkowskie uczyniły z celu średnioterminowego szczegółowy cel gospodarczych, budżetowych i podatkowych strategii politycznych,

dostosowanych do ich specyficznej rzeczywistości.

Należy umieścić finanse publiczne w centrum szerszej i bardziej kompletnej perspektywy gospodarczej, ściśle związanej ze zintegrowanymi wytycznymi strategii lizbońskiej i opartej na wspieraniu inwestycji, w szczególności w zakresie zasobów ludzkich, badań naukowych i innowacji, oświaty i kształcenia, w tym szkolnictwa wyższego, ochrony zdrowia, infrastruktury, ochrony środowiska naturalnego, bezpieczeństwa i wymiaru sprawiedliwości. Należy wypracować rzeczywistą europejską politykę inwestycji publicznych w zakresie infrastruktury, finansowaną również z nowych instrumentów finansowych, takich jak Eurobond czy Europejski fundusz inwestycyjny.

Jeżeli chodzi o zmiany demograficzne, podejście do nich nie powinno ograniczać się do starzenia się społeczeństwa (i spadku liczby urodzeń), lecz poszukiwać mechanizmów ochrony rent i emerytur, gdyż nie jest możliwe liczenie wyłącznie na zyski z wydajności, aby chronić społeczeństwo przed rosnącymi kosztami utrzymania.

Zapewnienie jakości i trwałości finansów publicznych wiąże się ze zwróceniem uwagi zarówno na dochody jak i na wydatki. W kwestii wpływów należy poszerzyć podstawę podatkową, uważając jednak, aby nie zaszkodzić zasadzie opodatkowania progresywnego, i ograniczyć presję podatkową na pracę, przede wszystkim przesuując ciężar podatku na inne czynniki i/lub sektory. Jeżeli chodzi o wydatki, przy ich rozdziale należy wziąć pod uwagę kontekst, wymagania, strukturę społeczeństwa, politykę równouprawnienia oraz zmiany demograficzne. Bardziej niż na ogólną i bezkrytyczną redukcję należy nastawić się raczej na reorganizację wydatków, w części poprzez nowe rozdysponowanie pozycji budżetowych i modernizację administracji publicznej.

Wiąże się to z wprowadzeniem wskaźników i celów, a także systemu oceny budżetowych strategii politycznych łączących przyznawanie środków z wynikami, czerpiąc inspirację z metody już zaproponowanej i promowanej przez Parlament Europejski w kontekście budżetowania pod kątem płci (ang. gender budgeting). Istnieje wiele elementów składających się na dobre zarządzanie budżetowe, które musi zawierać analizę kontekstu, aby wypracować ocenę a priori i a posteriori wpływu i środki dostosowania. W ten sposób zwiększa się przejrzystość, możliwość porównania danych i dostępu do informacji, w tym także dla obywateli, co umacnia zaufanie i poczucie odpowiedzialności.

Komisja i państwa członkowskie proszone są zatem o opracowanie mechanizmów koordynacji na rzecz kontroli i oceny budżetowych strategii politycznych, które połączone zostaną z mechanizmami określonymi w Pakcie stabilności i wzrostu.

WYNIK GŁOSOWANIA KOŃCOWEGO W KOMISJI

Data przyjęcia	11.12.2008
Wynik głosowania końcowego	+ : 29 - : 0 0 : 0
Posłowie obecni podczas głosowania końcowego	Zsolt László Becsey, Pervenche Berès, Sharon Bowles, Udo Bullmann, Manuel António dos Santos, José Manuel García-Margallo y Marfil, Donata Gottardi, Louis Grech, Benoît Hamon, Othmar Karas, Wolf Klinz, Christoph Konrad, Sirpa Pietikäinen, John Purvis, Bernhard Rapkay, Salvador Domingo Sanz Palacio, Olle Schmidt, Margarita Starkevičiūtė, Ieke van den Burg, Sahra Wagenknecht
Zastępca(y) obecny(i) podczas głosowania końcowego	Mia De Vits, Alain Lipietz, Janusz Onyszkiewicz, Bilyana Ilieva Raeva, Theodor Dumitru Stolojan, Kristian Vigenin
Zastępca(y) (art. 178 ust. 2) obecny(i) podczas głosowania końcowego	Michael Gahler, Monica Giuntini, Catuscia Marini