

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Zalecenie w sprawie zalecenia Rady w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro”

[COM(2016) 726 final]

oraz

„Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Banku Centralnego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów »W kierunku pozytywnego kursu polityki budżetowej dla strefy euro«”

[COM(2016) 727 final]

(2017/C 173/06)

Sprawozdawca: **Javier DOZ ORRIT**

Współsprawozdawca: **Petr ZAHRADNÍK**

Wniosek o konsultację	Komisja Europejska, 27.1.2017
Podstawa prawna	Artykuł 304 TFUE
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej
Data przyjęcia przez sekcję	2.2.2017
Data przyjęcia na sesji plenarnej	22.2.2017
Sesja plenarna nr	523
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	218/4/4

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES docenia starania Komisji Europejskiej na rzecz wprowadzenia polityki gospodarczej skupiającej się na wspieraniu stabilnego, zrównoważonego, trwałego i sprzyjającego włączeniu społecznemu wzrostu gospodarczego w strefie euro oraz służącej osiągnięciu tego celu zrównoważonej kombinacji instrumentów monetarnych, fiskalnych i strukturalnych, w tym pozytywnego kursu polityki budżetowej.

1.2. EKES z zadowoleniem przyjmuje zatem zalecenie Komisji Europejskiej w sprawie pozytywnego kursu polityki budżetowej dla strefy euro, które uwzględnia także cele długoterminowe dotyczące stabilności budżetowej.

1.3. Komitet pragnie zachęcić Komisję do pełnego korzystania z roli strażniczki traktatów UE, w których zobowiązano się do wzmocnienia dobrostanu, postępu społecznego i sprawiedliwości społecznej z jednej strony oraz dobrobytu gospodarczego i konkurencyjności z drugiej strony, a także z jej zwiększonych ostatnio uprawnień w zakresie elastycznej interpretacji zasad fiskalnych, aby umożliwić znaczny wzrost inwestycji publicznych, które na określonych warunkach nie powinny być uwzględniane przy obliczaniu wartości docelowych deficytu w ramach paktu stabilności i wzrostu.

1.4. EKES z zadowoleniem przyjmuje nacisk na zwiększanie inwestycji i rozwinięcie obecnego planu inwestycyjnego. Wymaga to odpowiedniego finansowania, tak aby doprowadzić do znacznego wzrostu pożyczek udzielanych przez EBI w porównaniu z ostatnimi latami. Struktury zarządzania powinny zapewniać odpowiednie skierowanie środków do państw, w których nastąpił szczególnie drastyczny spadek inwestycji. Środki te należy połączyć z odpowiednimi reformami strukturalnymi promującymi wzrost, zatrudnienie i spójność społeczną.

1.5. EKES z zadowoleniem przyjmuje apel Komisji Europejskiej o symetryczną korektę deficytów obrotów bieżących w strefie euro. Powinny ją zastosować zarówno państwa członkowskie z deficytami, jak i te odnotowujące nadwyżki. Państwa członkowskie powinny decydować o tym, jak dokonywać tych korekt, zgodnie ze wspólnymi ogólnymi wytycznymi.

1.6. Należy położyć nacisk na reformy strukturalne, które mogą stymulować popyt i wzrost nawet w krótkim terminie, przy jednoczesnym unikaniu reform, które mogłyby z dużym prawdopodobieństwem podważyć wzrost przez zwiększenie niepewności zatrudnienia i dochodów. Podejmowane reformy strukturalne powinny być w stanie przynieść widoczną poprawę warunków prowadzenia działalności gospodarczej, ograniczyć przeszkody dla inwestycji i przyczynić się do ukończenia budowy unijnego jednolitego rynku we wszystkich jego aspektach.

1.7. Wzrost wydajności powinien stanowić priorytetowy cel reform strukturalnych. Te ostatnie mają za zadanie zapewniać sprawiedliwą dystrybucję wzrostu produktywności w celu zagwarantowania większej poprawy zarówno po stronie popytu, jak i podaży.

1.8. Przywrócenie i zwiększanie wzrostu wydajności i PKB należy postrzegać jako kluczowy środek na rzecz uzdrawiania gospodarek dotkniętych najwyższym poziomem zadłużenia.

1.9. Priorytetowe znaczenie powinny mieć reformy wspierające tworzenie wysokiej jakości (tj. stabilnych i sprawiedliwie opłacanych) miejsc pracy.

1.10. EKES podkreśla, że wzmocnienie i promowanie dialogu społecznego i dialogu ze społeczeństwem obywatelskim, zarówno na szczeblu krajowym, jak i na poziomie strefy euro, ma ogromne znaczenie dla uzgodnienia i udanego wprowadzenia polityk koniecznych do zapewnienia ożywienia gospodarczego i długoterminowej stabilności gospodarczej.

1.11. Osiągnięciu tych celów paktu stabilności i wzrostu sprzyjałyby też skuteczne środki walki z praniem pieniędzy, przestępstwami podatkowymi, korzystaniem z rajów podatkowych i nieuczciwą konkurencją podatkową między państwami członkowskimi.

1.12. EKES popiera utworzenie europejskiego systemu gwarantowania depozytów i apeluje o przyspieszenie tworzenia wspólnego mechanizmu ochronnego w ramach jednolitego funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków. Należy podjąć zdecydowane kroki w celu rozwiązania problemu pożyczek zagrożonych, przy jednoczesnej ochronie praw konsumentów i poszanowaniu odpowiednich zasad europejskiego filaru praw socjalnych.

1.13. EKES popiera inicjatywy na rzecz dokończenia budowy unii gospodarczej i walutowej, obejmujące silny europejski filar praw socjalnych oraz zwiększenie elastyczności fiskalnej i zdolności fiskalnej strefy euro, zwłaszcza przez promowanie utworzenia organu podatkowego strefy euro, który ostatecznie powinien móc emitować wspólne obligacje, przy silnej kontroli demokratycznej i politycznej.

1.14. EKES wzywa do dalszego usprawnienia europejskiego semestru i wzmocnienia roli koordynacyjnej Komisji Europejskiej w tej dziedzinie oraz do wyraźnego zaangażowania państw członkowskich w realizację polityk, które uzgadniają na szczeblu Rady, co pomogłoby uniknąć niepewności i stwarzałoby sprzyjające środowisko inwestycyjne.

2. Kontekst

2.1. W wyniku sprawozdania pięciu przewodniczących zobowiązano się w ramach europejskiego semestru do wzmocnienia integracji między strefą euro a poziomem krajowym. Podobnie jak w 2016 r., do rocznej analizy wzrostu gospodarczego na 2017 r. dołączono zalecenie dotyczące zalecenia Rady w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro. Chodzi o stworzenie okazji do przeprowadzenia na wczesnym etapie ukierunkowanej dyskusji o całej strefie euro, jeszcze przed rozpoczęciem debaty na temat poszczególnych państw, tak aby wspólne wyzwania znalazły pełne odzwierciedlenie w działaniach krajowych.

2.2. W ramach europejskiego semestru na 2017 r. Komisja przedstawiła następujących pięć zaleceń dotyczących polityki gospodarczej w strefie euro:

- Prowadzenie polityk wspierających wzrost gospodarczy i konwergencję oraz usunięcie wąskich gardeł będących przeszkodą dla inwestycji i tworzenia miejsc pracy. Państwa, w których występuje deficyt obrotów bieżących lub wysokie zadłużenie zewnętrzne, powinny zwiększyć wydajność, a państwa mające nadwyżki na rachunku obrotów bieżących powinny zwiększyć popyt wewnętrzny oraz inwestycje.
- Prowadzenie ogólnie pozytywnego kursu polityki budżetowej, aby wspierać reformy i wzmacniać ożywienie gospodarcze. Połączenie różnych krajowych wysiłków na rzecz zapewnienia zarówno długoterminowej stabilności budżetowej, jak i stabilizacji makroekonomicznej. Poprawa struktury finansów publicznych.
- Wdrożenie reform, które sprzyjają tworzeniu miejsc pracy oraz sprawiedliwości i konwergencji społecznej, a także zmniejszenie opodatkowania pracy, zwłaszcza w przypadku osób o niskich dochodach.

- Osiągnięcie porozumienia w sprawie europejskiego systemu gwarantowania depozytów oraz rozpoczęcie prac nad wspólnym mechanizmem ochronnym w ramach jednolitego funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków. Przeciwdziałanie zagrożeniom dla rentowności sektora bankowego i uporządkowane zmniejszanie wysokiego zadłużenia sektora prywatnego.
- Przyspieszenie dokończenia budowy unii gospodarczej i walutowej, w tym poprzez wdrożenie pozostałych działań w ramach etapu 1 sprawozdania pięciu przewodniczących.

2.3. Nowym elementem w ramach europejskiego semestru 2017 jest komunikat „W kierunku pozytywnego kursu polityki budżetowej dla strefy euro”. W dokumencie tym Komisja podkreśla potrzebę pozytywnego kursu polityki budżetowej, dostrzegając także możliwości osiągnięcia tego celu. Aby stworzyć tego rodzaju kurs polityki budżetowej, strefa euro musi przyjąć bardziej zbiorowe podejście, które uwzględniłoby zarazem różnice w sytuacji poszczególnych państw. Komisja zaleca ekspansję budżetową do 0,5 % PKB w 2017 r. w strefie euro jako całości, ustanawiając jednocześnie przedział między 0,3 % a 0,8 %, odzwierciedlający różnice między państwami o różnym poziomie ryzyka dla stabilności makroekonomicznej i stabilności budżetowej.

3. Uwagi ogólne

3.1. EKES pozytywnie ocenia apel Komisji Europejskiej o ogólnie pozytywny kurs polityki budżetowej w strefie euro. EKES jest też jednak zaniepokojony tym, że ograniczanie ekspansji budżetowej do dwóch lub trzech państw członkowskich, które obecnie dysponują przestrzenią fiskalną zgodnie z unijnymi zasadami fiskalnymi, stwarza niewielkie szanse na osiągnięcie proponowanego pozytywnego kursu polityki budżetowej na poziomie całej strefy euro. Ożywienie wzrostu gospodarczego strefy euro i UE ma zasadnicze znaczenie w czasach kryzysu politycznego i niepewności, do których nasilenia przyczyniają się Brexit i polityka nowego rządu USA, zwłaszcza protekcjonistyczna polityka handlowa. Ekspansja budżetowa i większy wzrost inwestycji publicznych i prywatnych ożywią popyt wewnętrzny, który ma kluczowe znaczenie dla trwałego wzrostu. Przyczynią się do tego również reformy strukturalne, których celem jest wzrost wydajności, poprawa warunków rozwoju przedsiębiorczości i usunięcie przeszkód w inwestycjach.

3.2. Zmiana oceny sytuacji gospodarczej strefy euro przez Komisję Europejską jest zgodna z wcześniejszą opinią EKES-u w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro ⁽¹⁾, w której wezwano do aktywnego korzystania z polityk fiskalnych w celu wspierania ożywienia gospodarczego w całej strefie euro. Pozytywny kurs polityki budżetowej zaproponowany przez Komisję jest skromny, ale – pod warunkiem że będzie mu towarzyszyć efektywne wykorzystanie planu inwestycyjnego i EFIS – może pomóc w pokonaniu głębszych problemów, takich jak powolny wzrost, częściowa stagnacja i utrzymujące się różnice w wynikach gospodarczych poszczególnych członków strefy euro.

3.3. EKES odnotowuje, że pozytywny kurs polityki budżetowej dla strefy euro jako całości należy postrzegać jako instrument krótko- i średnioterminowy, który musi być zgodny z celem długoterminowej stabilności budżetowej. W obecnej sytuacji należy elastycznie stosować cele dotyczące deficytu PKB i zadłużenia, z uwzględnieniem ogólnych celów UE oraz UGW i paktu stabilności i wzrostu, zgodnie z art. 119 i 120 TFUE.

3.4. EKES apeluje do Komisji Europejskiej o wywiązywanie się ze jej roli strażniczki traktatów, a zwłaszcza z obowiązków na mocy art. 3 TUE, który ustanawia cele poprawy dobrostanu, spójności i sprawiedliwości społecznej. Przyznaje, że poszczególne limity ilościowe narzucone przez pakt stabilności i wzrostu oraz jego sztywne stosowanie nie są ani właściwe, ani konieczne w obecnych warunkach charakteryzujących się stagnacją i historycznie niskimi stopami procentowymi. Stanowisko to podziela też m.in. OECD. Postępy w dziedzinie dobrostanu, spójności i sprawiedliwości społecznej można w pełni pogodzić ze wzrostem gospodarczym i wzrostem wydajności.

3.5. Komitet proponuje przyjęcie złotej reguły budżetowej w odniesieniu do wdrażania paktu stabilności i wzrostu, która sprawiłaby, że inwestycje publiczne przyczyniające się do poprawy potencjału wzrostu gospodarczego i konkurencyjności gospodarczej nie byłyby brane pod uwagę przy obliczaniu wartości docelowych deficytu w ramach paktu stabilności i wzrostu. EKES ponawia swoje wnioski z opinii w sprawie planu inwestycyjnego dla Europy, w sprawie Europejskiego Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych (EFIS) oraz w sprawie przedłużenia okresu jego obowiązywania ⁽²⁾: potrzebujemy więcej inwestycji publicznych, aby stymulować krótko- i długoterminowy wzrost, przy czym ten ostatni jest koniecznym warunkiem konsolidacji budżetów publicznych.

⁽¹⁾ Dz.U. C 177 z 18.5.2016, s. 41.

⁽²⁾ Dz.U. C 268 z 14.8.2015, s. 27 oraz Dz.U. C 75 z 10.03.2017, s. 57.

3.6. EKES ostrzega, że kierowanie polityką gospodarczą w sposób ignorujący ogólne cele UE i UGW, w tym w kontekście przygotowywanej białej księgi w sprawie przyszłości Europy, może nie powstrzymać nasilających się nastrojów antyunijnych i anty-UGW. Może to okazać się szczególnie problematyczne z uwagi na obecne wyzwania związane m.in. z wydarzeniami geopolitycznymi w sąsiedztwie UE, falami uchodźców i migrantów oraz zmianą klimatu. Jedynie zjednoczona i silna gospodarczo Europa ciesząca się silnym poparciem społecznym jest w stanie z powodzeniem przekształcić takie wyzwania w szansę. Instytucje europejskie, we współpracy ze społeczeństwem obywatelskim zaangażowanym w projekt europejski, powinny starać się uświadamiać każdemu Europejczykowi za pomocą odpowiednich środków wszystkie pozytywne elementy, które UE może zapewnić w dziedzinie polityki i gospodarki.

3.7. Plan inwestycyjny dla Europy powinien stanowić instrument, który może przyczynić się do przywrócenia wzrostu i zmniejszenia dysproporcji. Dotychczasowy poziom finansowania oznacza, że może on utrzymać wcześniejsze poziomy kredytowania z EBI jedynie przy silnym faworyzowaniu krajów napotykaających najmniejsze trudności. Należy pilnie rozwiązać ten problem, zapewniając wystarczająco dużo elastyczności w pakcie stabilności i wzrostu w stosunku do koniecznych inwestycji publicznych, co umożliwiłoby zdecydowane zwiększenie poziomu inwestycji w transformację energetyki, edukację i umiejętności, infrastrukturę i projekty finansowane z EFIS w całej strefie euro, a jednocześnie zachęcało do inwestycji w innowacyjne projekty sektora prywatnego.

3.8. Polityka podatkowa – z opodatkowaniem progresywnym – jest kluczowym elementem propagowania sprawiedliwości społecznej. Dlatego niezwykle ważny jest optymalny system fiskalny stymulujący wzrost gospodarczy. Zmniejszenie opodatkowania najniższych dochodów może przyczynić się zarówno do stabilności makroekonomicznej, jak i stanowić dodatkową zachętę do podejmowania pracy zarobkowej. Jednak wszelkiemu zmniejszaniu opodatkowania powinno towarzyszyć poszukiwanie alternatywnych źródeł opodatkowania, aby unikać deficytu budżetowego.

3.9. EKES z zadowoleniem przyjmuje apel Komisji Europejskiej do państw członkowskich o wysokim poziomie deficytu obrotów bieżących i zadłużenia zagranicznego o skupienie się na poprawie wzrostu wydajności. Zauważa jednak, że sprawiedliwy podział bogactwa i dochodów wynikających z przyrostu wydajności powinien przełożyć się na zmniejszanie nierówności i mieć dodatni wpływ na popyt wewnętrzny i globalny w strefie euro. Trzeba stymulować popyt wewnętrzny, co stanowi konieczny warunek wspierania wzrostu i wyjścia z kryzysu.

3.10. EKES jest zdania, że priorytetowe znaczenie wśród reform strukturalnych powinny mieć te, które wzmacniają wzrost wydajności, poprawiając jednocześnie bezpieczeństwo zatrudnienia i system zabezpieczenia społecznego w ramach właściwych warunków do prowadzenia działalności gospodarczej. Żaden kraj strefy euro nie może konkurować we współczesnym świecie za pomocą niskich płac i niepewnych warunków zatrudnienia. Należy położyć nacisk na reformy łączące wynegocjowany stopień elastyczności z bezpieczeństwem, aby wzmacniać rozwój umiejętności i innowacji i tworzyć zachęty w tym obszarze. Reformy rynku pracy powinny prowadzić do większej stabilności zatrudnienia, co pomogłoby poprawić zarówno podaż, jak i popyt w gospodarce strefy euro, nawet w krótkim terminie.

3.11. EKES ponownie podkreśla⁽³⁾, że obecne problemy strefy euro są spowodowane słabym popytem, który jest wynikiem polityk fiskalnych i niesymetrycznej korekty sald rachunków bieżących (dokonywanej głównie na podstawie kosztów pracy), stosowanych w poprzednich latach w czasie największej powojennej recesji, a nie niewystarczającymi reformami w państwach członkowskich. Komitet podkreśla, że reformy strukturalne mające na celu stymulację podaży w gospodarce będą w stanie pobudzić inwestycje i wzrost tylko wówczas, jeśli ekspansywny kurs polityki budżetowej w strefie euro zostanie przyjęty i utrzymany do czasu rzeczywistego ożywienia gospodarczego.

3.12. EKES ubolewa nad tym, że w czasie kryzysu państwa członkowskie – zwłaszcza te, które musiały skorzystać ze wsparcia finansowego oraz przeszły szeroko zakrojone reformy społeczne i reformy rynku pracy – osłabiły, lub całkowicie zmarginalizowały, dialog społeczny i dialog ze społeczeństwem obywatelskim. Należy zalecić włączenie do paradygmatu europejskiego semestru niektórych głównych wskaźników odzwierciedlających europejski filar praw socjalnych, zapewniając równowagę między partnerami społecznymi. EKES zauważa, że obecnie procedury związane z dialogiem społecznym nie są gwarantowane ani na szczeblu unijnym, ani w wielu państwach członkowskich, co uniemożliwia partnerom społecznym efektywne uczestnictwo w procesie europejskiego semestru.

⁽³⁾ Dz.U. C 177 z 18.5 2016, s. 41.

3.13. Komitet jest ponadto zdania, że należy poprawić koordynację polityki gospodarczej w ramach europejskiego semestru oraz wzmocnić rolę Komisji Europejskiej w tej dziedzinie. Aby dodać temu procesowi wiarygodności, państwa członkowskie powinny odpowiednio wywiązywać się ze swoich zobowiązań powziętych podczas posiedzeń Rady.

4. Uwagi szczegółowe

4.1. EKES popiera inicjatywy Komisji na rzecz dokończenia budowy unii bankowej, a mianowicie ustanowienie wspólnego systemu gwarantowania depozytów oraz wspólnego mechanizmu ochronnego w ramach jednolitego funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków. Kroki te mają zasadnicze znaczenie, aby zdjąć z budżetów poszczególnych państw ciężar zapewnienia stabilności systemu bankowego w interesie publicznym. Są one tym ważniejsze z uwagi na fakt, że pogłębianie unii politycznej nie wydaje się obecnie planowane.

4.2. EKES zauważa też, że problem zagrożonych pożyczek banków ma ogromne znaczenie dla uzupełnienia polityk mających przywrócić wzrost. Należy niezwłocznie podjąć działania na rzecz eliminacji tego problemu, uwzględniając jednocześnie kwestie ochrony konsumentów.

4.3. Oszustwa podatkowe i uchylanie się od opodatkowania prowadzą do znacznego spadku dochodów publicznych, co wywiera bardzo negatywny wpływ na osiąganie celów paktu stabilności i wzrostu oraz zdolność do zwiększania inwestycji publicznych. W szczególności raje podatkowe odgrywają istotną rolę w unikaniu opodatkowania na dużą skalę i powiązanych przestępstwach (np. pranie pieniędzy). Priorytetem powinno być położenie kresu korzystaniu z nich. EKES wzywa wszystkie instytucje UE i strefy euro do niezwłocznego przyjęcia i wdrożenia odpowiednich dyrektyw w tym celu.

4.4. Nieuczciwa konkurencja podatkowa między państwami członkowskimi osłabia zdolność do poboru podatków w szeregu państw członkowskich, a tym samym zdolność państw do osiągnięcia celów paktu stabilności i wzrostu. EKES jest zdania, że organy UE powinny podjąć rozsądne i wyważone działania na rzecz eliminacji nieuczciwej konkurencji podatkowej, kierując się zaleceniami OECD i MFW.

4.5. Zdając sobie sprawę z wielkiego wyzwania, jakie stanowi dalsze wzmocnienie i rozwój euro teraz i w niedalekiej przyszłości, tak by zapewnić trwały dobrobyt i stabilność strefy euro, EKES uważa, że korzystne będzie przyjęcie m.in. następujących celów:

- ustanowienie jednolitej zewnętrznej reprezentacji strefy euro na forach międzynarodowych (Międzynarodowy Fundusz Walutowy, OECD itd.)⁽⁴⁾,
- opracowanie mechanizmu elastyczności fiskalnej i zdolności fiskalnej dla strefy euro, obejmującego możliwość emisji euroobligacji za pośrednictwem ewentualnych działań instytucjonalnych takich jak utworzenie organu podatkowego strefy euro⁽⁵⁾,
- wzmocnienie europejskiego filaru praw socjalnych przez prawdziwy dialog społeczny i zaangażowanie partnerów społecznych we wszystkie inicjatywy ustawodawcze⁽⁶⁾,
- stworzenie szczegółowego procesu dialogu makroekonomicznego dla strefy euro, zgodnie z sugestiami zawartymi we wcześniejszych opiniach EKES-u⁽⁷⁾,
- wzmocnienie kontroli demokratycznej nad politykami UE⁽⁸⁾.

Bruksela, dnia 22 lutego 2017 r.

Georges DASSIS
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

⁽⁴⁾ Dz.U. C 177 z 18.5.2016, s. 16.

⁽⁵⁾ Dz.U. C 451 z 16.12.2014, s. 10; Dz.U. C 268 z 14.8.2015, s. 33; i Dz.U. C 332 z 8.10.2015, s. 8.

⁽⁶⁾ Dz.U. C 451 z 16.12.2014, s. 10, oraz opinia EKES-u w sprawie europejskiego filaru praw socjalnych, Dz.U. C 125 z 21.4.2017, s. 10.

⁽⁷⁾ Dz.U. C 13 z 15.1.2016, s. 33 i Dz.U. C 177 z 18.5.2016, s. 35.

⁽⁸⁾ Dz.U. C 332 z 8.10.2015, s. 8.