

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Banku Centralnego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów »Przegląd zarządzania gospodarczego. Sprawozdanie dotyczące stosowania rozporządzeń (UE) nr 1173/2011, 1174/2011, 1175/2011, 1176/2011, 1177/2011, 472/2013 i 473/2013 oraz przydatności dyrektywy Rady 2011/85/UE«”

(COM(2020) 55 final)

(2020/C 429/28)

Sprawozdawczyni: **Judith VORBACH**

Współsprawozdawca: **Tommaso DI FAZIO**

Wniosek	Komisja Europejska, 9.3.2020
Podstawa prawna	Art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej
Data przyjęcia przez sekcję:	20.7.2020
Data przyjęcia na sesji plenarnej	18.9.2020
Sesja plenarna nr	554
Wynik głosowania	216/0/3
(za/przeciw/wstrzymało się)	

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje to sprawozdanie, ponieważ przegląd ram zarządzania gospodarczego jest konieczny. Przeżywamy historyczny etap, na którym istnieje pilna potrzeba ożywienia wartości leżących u podstaw Unii Europejskiej i osiągnięcia prawdziwej unii gospodarczej i społecznej w celu stworzenia podstaw unii politycznej opartej na demokracji i spójności. UE musi wykazać, że jest wspólnotą solidarną, promującą dobrobyt obywateli, jak określono w Traktacie o Unii Europejskiej (TUE) ⁽¹⁾ ⁽²⁾. Kryzys związany z COVID-19 to ogromny wstrząs i stawienie mu czoła wymaga pełnej zdolności finansowej. Potrzebna jest harmonia celów, aby opanować gospodarcze i społeczne skutki tej pandemii oraz sprawiedliwie podzielić ciężar wynikających stąd szkód w państwach członkowskich i pomiędzy nimi. Wprowadzono już ważne środki krótkoterminowe, takie jak uruchomienie ogólnej klauzuli wyjścia ram budżetowych. Zamiast zbyt szybkiego „powrotu do normalności” EKES zaleca „przekształcenie” w zmienione ramy zarządzania gospodarczego, przedstawione w niniejszej opinii.

1.2. EKES zwraca uwagę na fakt, że aby ten drugi przeprowadzany co pięć lat przegląd szczególnych środków wprowadzonych od czasu kryzysu finansowego, znanych jako „sześciopak” i „dwupak”, był kompleksowy, musiałyby również obejmować wszystkie przepisy ustanowione od 2010 r. mające na celu zapewnienie wdrożenia, ściślejszej koordynacji i większej konwergencji polityki gospodarczej i finansowej państw członkowskich. EKES wzywa także do tego, by na nadchodzącej konferencji na temat przyszłości Europy omówić kluczową kwestię dotyczącą sposobu kształtowania zarządzania gospodarczego. W takim kontekście dostosowanie postanowień TFUE dotyczących zarządzania gospodarczego do obecnej rzeczywistości gospodarczej UE nie powinno stanowić tabu. Na przykład pomimo bardzo ekspansywnej polityki pieniężnej stoimy w obliczu zagrożenia deflacją.

1.3. EKES uważa, że odpowiedni przegląd zarządzania gospodarczego wymaga kompleksowego przeglądu celów polityki gospodarczej. EKES opowiada się za zarządzaniem gospodarczym ukierunkowanym na dobrobyt, w którym priorytetem jest dobrostan społeczeństwa i dobrobyt gospodarczy, tak aby nikt nie pozostał w tyle. W związku z tym Komitet wzywa do prowadzenia zrównoważonej polityki gospodarczej, w której podkreśla się znaczenie szeregu kluczowych celów polityki gospodarczej i przywiązuje się do nich równą wagę: zrównoważonego wzrostu gospodarczego

⁽¹⁾ Opinia EKES-u w sprawie przyszłości Funduszu Solidarności Unii Europejskiej (Dz.U. C 181 z 21.6.2012, s. 52).

⁽²⁾ Traktat o Unii Europejskiej, art. 3 ust. 1.

sprzyjającego włączeniu społecznemu, pełnego zatrudnienia i godnej pracy, sprawiedliwego podziału dóbr materialnych, zdrowia publicznego i jakości życia, zrównoważenia środowiskowego, stabilności rynków finansowych, stabilności cen, zrównoważonych stosunków handlowych, konkurencyjnej społecznej gospodarki rynkowej i stabilności finansów publicznych. W ramach cyklu koniunkturalnego intensywne inwestycje publiczne i prywatne są zarówno podstawą, jak i wynikiem stabilnego otoczenia gospodarczego.

1.4. Stabilność finansów publicznych jest źródłem odporności gospodarczej i zaufania i leży w interesie każdego państwa członkowskiego. Jest ona jednak uzależniona od wielu parametrów i w wielu przypadkach nie da się nią sterować na szczeblu krajowym. Działania mające na celu ograniczenie wydatków publicznych, zwłaszcza jeśli są źle zaprojektowane, mogą mieć negatywne skutki krótko- i średnioterminowe w odniesieniu do innych kluczowych celów politycznych, a także potencjalnie negatywny wpływ na inne państwa członkowskie. Obecnie obowiązujące przepisy budżetowe i zalecenia dla poszczególnych krajów doprowadziły do ograniczenia wydatków i inwestycji publicznych, zwłaszcza w systemach opieki zdrowotnej, co doprowadziło do przedłużenia kryzysu gospodarczego i do ogromnych trudności dla wielu obywateli. Egzekwowanie przepisów w taki sposób okazało się po części procykliczne. W czasach pogorszenia koniunktury pograżyło gospodarkę w jeszcze większej depresji, co oznaczało jeszcze większą presję na finanse publiczne. Zarządzanie gospodarcze oparte na solidarności powinno być realizowane w taki sposób, by nie nakładać kar na państwo członkowskie, lecz umożliwić mu wzmocnienie odporności na sytuacje kryzysowe oraz osiągnięcie trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu i takichże finansów publicznych.

1.5. EKES apeluje do Komisji o rozpoczęcie prac nad reformą europejskiego zarządzania gospodarczego, która – zwłaszcza w sytuacjach kryzysowych – pozwoli uniknąć asymetrycznych skutków w państwach członkowskich i zapewni, że nikt nie pozostanie w tyle. Konieczne jest podjęcie zdecydowanych działań w celu pobudzenia ożywienia gospodarczego poprzez wdrożenie „złotej reguły budżetowej” oraz uruchomienie i koordynację szeroko zakrojonych planów inwestycyjnych. W odpowiedzi na kryzys związany z COVID-19 należy ustanowić nadzwyczajną politykę antycykliczną na szczeblu unijnym i krajowym. EKES usilnie zaleca zajęcie się kryzysem w oparciu o zasadę solidarności, zgodnie ze swoją rezolucją z czerwca 2020 r.⁽³⁾ Potrzebne są inwestycje UE w sektorach podstawowych i priorytetowych, takich jak infrastruktura materialna i niematerialna (koncentrując się obecnie na infrastrukturze zdrowotnej), szkolenia na każdym poziomie (w szczególności kształcenie zawodowe i szkolenie zawodowe przez całe życie), odnowa ekologiczna i energetyka oraz badania naukowe (zwłaszcza w celu rozwiązania kryzysu klimatycznego i zdrowotnego oraz stworzenia uczciwych ram dla międzynarodowej konkurencji). Najlepszym rozwiązaniem byłoby dokonanie przeglądu i przywrócenie równowagi ram zarządzania gospodarczego w następujący sposób:

1.6. Zapewnienie stabilności finansów publicznych w perspektywie długoterminowej i wyeliminowanie zakłóceń równowagi makroekonomicznej poprzez:

- uznanie, że trudności gospodarcze niezwykle utrudniają konsolidację budżetu i antycykliczną politykę fiskalną,
- wspieranie zrównoważonego wzrostu, a tym samym umożliwienie wzmocnienia finansów publicznych,
- nadanie priorytetu zrównoważonemu wzrostowi sprzyjającemu włączeniu społecznemu, przy jednoczesnej świadomości istnienia mnożników fiskalnych,
- zapewnienie wystarczających dochodów i sprawiedliwego podziału obciążeń podatkowych poprzez zwalczanie agresywnego planowania podatkowego i oszustw podatkowych,
- wdrożenie symetrycznych wskaźników pokazujących zarówno nadwyżki, jak i deficyty,
- położenie większego nacisku na zatrudnienie i rozwój społeczny w ramach procedury dotyczącej zakłóceń równowagi makroekonomicznej lub w ramach europejskiego semestru, w przypadku gdy należy rozważyć zintegrowaną tablicę wyników zawierającą zestaw wskaźników przedstawiających główne cele gospodarcze.

1.7. Zadbanie o to, by polityka fiskalna zapewniała zrównoważony rozwój, a jednocześnie umożliwiała stabilizację w krótkim okresie poprzez:

- silne złagodzenie wpływu wskaźników wątpliwych pod względem gospodarczym i technicznym,
- przywiązywanie większej wagi do zwiększania dochodów,
- prowadzenie dalszych analiz w przypadku znacznych odchyłeń zamiast grożenia państwom członkowskim, których to dotyczy, sankcjami finansowymi.

1.8. Przeprowadzenie kluczowych reform i pobudzanie zrównoważonych inwestycji poprzez:

- stosowanie „złotej reguły budżetowej” i zabezpieczenie kwoty aktywów publicznych niezbędnych do zapewnienia wydajności i dobrobytu w przyszłości,

⁽³⁾ Rezolucja „Propozycje EKES-u dotyczące odbudowy i naprawy gospodarczej po kryzysie związanym z COVID-19” (Dz.U. C 311 z 18.9.2020, s. 1).

- wdrożenie strategicznego planu inwestycyjnego,
- uzależnienie wsparcia publicznego od spełnienia kryteriów zrównoważonego rozwoju i kryteriów społecznych.

1.9. Przedstawienie ram zarządzania gospodarczego opartych na solidarności połączonej z odpowiedzialnością poprzez:

- opracowywanie wraz z zainteresowanymi krajami, na równych warunkach, rozwiązań w przypadku znacznych odchyień poprzez ukierunkowanie na trwały wzrost gospodarczy sprzyjający włączeniu społecznemu,
- oparcie zarządzania gospodarczego na wyważonej ocenie technicznej, a także na bardziej demokratycznym procesie podejmowania decyzji poprzez wzmocnienie roli Parlamentu Europejskiego,
- większe zaangażowanie partnerów społecznych i społeczeństwa obywatelskiego w celu pogodzenia wszystkich interesów,
- wprowadzenie obowiązku konsultowania się z EKES-em jako właściwym organem UE do przekazywania poglądów społeczeństwa obywatelskiego unijnym decydentom.

1.10. Zapewnienie zrównoważonego zarządzania gospodarczego poprzez pogłębienie unii gospodarczej i walutowej (UGW) w następujących obszarach:

- wzmocnienie jej filaru finansowego, gospodarczego, społecznego i politycznego w sposób zrównoważony,
- wdrożenie instrumentu stabilizacji w celu realizacji wspólnej polityki antycyklicznej,
- oparte na solidarności zajęcie się katastrofalnymi skutkami kryzysu związanego z COVID-19,
- emisja długoterminowego wspólnego instrumentu dłużnego wraz ze środkami na rzecz sprawiedliwego podziału obciążeń podatkowych,
- pogłębienie unii bankowej i unii rynków kapitałowych w celu dalszej konsolidacji jednolitego rynku poprzez wprowadzenie skutecznych przepisów.

2. Kontekst

2.1. W następstwie kryzysu finansowego z 2008 r. pakt stabilności i wzrostu został zaostrożony w ramach pakietu legislacyjnego „sześciopak” z 2011 r. Część prewencyjna paktu wymaga od państw, które odbiegają od średniookresowego celu budżetowego, aby poprawiły swoje strukturalne pozycje budżetowe o co najmniej 0,5 % PKB rocznie. Ustalono również wartość odniesienia dotyczącą wydatków. W przypadku krajów, których poziom zadłużenia przekracza 60 % PKB, wymaga to również redukcji zadłużenia o ok. 1/20 rocznie, z możliwością zastosowania procedury nadmiernego deficytu za pomocą części naprawczej paktu stabilności i wzrostu w razie nieprzestrzegania przepisów. Wprowadzono również procedurę dotyczącą eliminowania zakłóceń równowagi makroekonomicznej. Nieprzestrzeganie wymogów paktu stabilności i wzrostu lub „sześciopaku” generalnie wiąże się z możliwością nałożenia surowych kar (*). Do europejskiego semestru włączono ściślejszy nadzór nad polityką budżetową i wskaźnikami makroekonomicznymi, a tym samym wprowadzono harmonogram. Zasady „dwupaku” z 2013 r. stworzyły ramy dla krajów, które doświadczają lub doświadczyły trudności finansowych. Przewidywały one również szczegółowy unijny przegląd projektów budżetów państw członkowskich należących do strefy euro przed ich przyjęciem przez parlamenty narodowe.

2.2. Komisja Europejska dokonuje przeglądu ram zarządzania gospodarczego, w szczególności „sześciopaku” i „dwupaku”. Stwierdziła jeszcze przed kryzysem związanym z COVID-19, że otoczenie się zmieniło, odnosząc się do niższego potencjalnego wzrostu, niższych stóp procentowych i niższej inflacji oraz wyzwania, jakim jest osiągnięcie większej przyjazności dla klimatu i dostosowanie się do cyfryzacji i starzenia się społeczeństwa. Komisja wyciągnęła pozytywne wnioski na temat procedury nadmiernego deficytu, ponieważ wszystkie państwa członkowskie spełniły kryterium deficytu w wysokości 3 % PKB, zauważając jednocześnie, że część zapobiegawcza paktu stabilności i wzrostu wykazuje słabość, ponieważ w niektórych krajach nadal występują deficyty, które nie zapewniają wystarczającego marginesu bezpieczeństwa w odniesieniu do tego kryterium deficytu. Ogólnie odnotowano spadek wskaźników zadłużenia publicznego w strefie euro, jednak pogłębiły się rozbieżności między poszczególnymi krajami.

3. Uwagi ogólne

3.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje ten wymagany prawem co pięć lat przegląd ram zarządzania gospodarczego. Zbiega się on tym razem w czasie z największym od stu lat kryzysem w czasach pokoju. Przegląd ten musi odzwierciedlać skutki tego wstrząsu i zapewnić sprawiedliwe rozwiązania w zakresie ram zarządzania, które przywrócą wzrost i dobrobyt

(*). Jak dotąd procedura ta nigdy nie została zastosowana, ponieważ Komisja była zadowolona z reform zaproponowanych przez państwo członkowskie lub uznała je za politycznie niewykonalne. (Zob. *The European Semester for economic policy coordination: A reflection paper* [Europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej: Dokument otwierający debatę], Parlament Europejski, październik 2019 r., PE 624.440).

wszystkim państwom członkowskim. Można to osiągnąć tylko wtedy, gdy wszystkie te państwa będą zdecydowanie wspierać prawdziwą unię gospodarczą i społeczną, która stanowi podstawę unii politycznej opartej na demokracji, spójności, wzajemnej pomocy, solidarności i odpowiedzialności. Komunikat Komisji jest jednak niekompletny, ponieważ skupia się głównie na ocenie wyników przepisów „sześciopaku” i „dwupaku”, nie uwzględniając przy tym w równym stopniu innych zatwierdzonych środków na rzecz wspierania koordynacji polityki gospodarczej. EKES wzywa do tego, by na konferencji na temat przyszłości Europy omówić kluczową kwestię sposobu unowocześnienia zarządzania gospodarczego. Dostosowanie postanowień TFUE dotyczących zarządzania gospodarczego nie powinno stanowić tabu. Ponieważ pytania do debaty publicznej (zob. punkt 4) są sformułowane w sposób, który ogranicza możliwość uzyskania kompleksowego obrazu sytuacji, EKES przedstawia w tym punkcie swoje ogólne rozważania.

3.2. EKES opowiada się za zarządzaniem gospodarczym ukierunkowanym na dobrobyt, w którym priorytetem jest dobrostan społeczeństwa i dobrobyt gospodarczy, tak aby nikt nie pozostał w tyle. W związku z tym Komitet wzywa do prowadzenia zrównoważonej polityki gospodarczej, w której podkreśla się znaczenie szeregu kluczowych celów polityki gospodarczej i społecznej, które są ze sobą ściśle powiązane, oraz przywiązuje się do nich równą wagę: zrównoważonego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu, pełnego zatrudnienia i godnej pracy, sprawiedliwego podziału dóbr materialnych, zdrowia publicznego i jakości życia, zrównoważenia środowiskowego, stabilności rynków finansowych, stabilności cen, zrównoważonych stosunków handlowych, konkurencyjnej społecznej gospodarki rynkowej⁽⁵⁾ i stabilności finansów publicznych. Cele te są zgodne zarówno z celami określonymi w art. 3 Traktatu UE, jak i z obecnymi celami zrównoważonego rozwoju ONZ.

3.3. Jeśli chodzi o środki polityczne, oznacza to: po pierwsze, osiągnięcie trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu poprzez zwiększenie popytu, a tym samym produkcji, dzięki zrównoważonej konsumpcji i inwestycjom produkcyjnym; po drugie, rozwiązanie problemu nierówności społecznych poprzez wysoki poziom ochrony socjalnej, wysokiej jakości miejsca pracy oraz płace zapewniające utrzymanie w państwach członkowskich i w UE jako całości; po trzecie, rozwiązanie problemu kryzysu klimatycznego i zdrowotnego poprzez wspieranie publicznych i prywatnych inwestycji w technologie cyfrowe, opiekę zdrowotną, oszczędność energii, infrastrukturę, szkolenia, badania naukowe i rozwój. Stabilność finansów publicznych oraz zdolność do zwiększania popytu w okresach pogorszenia koniunktury gospodarczej leżą w interesie każdego państwa członkowskiego. Cele polityki gospodarczej są jednak ściśle ze sobą powiązane, a wieloma parametrami nie da się sterować na szczeblu krajowym. Oparte na solidarności zarządzanie gospodarcze powinno pomóc państwom członkowskim w osiągnięciu trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu oraz takichże finansów i odporności na kryzysy.

3.4. EKES wyraża ubolewanie, że przyjęte dotychczas zarządzanie gospodarcze koncentrowało się głównie na osiągnięciu stabilności finansów publicznych poprzez zmniejszenie deficytu budżetowego i długu państwowego. EKES przyznaje, że procedura dotycząca zakłóceń równowagi makroekonomicznej i europejski semestr mogły odegrać rolę w opracowywaniu zaleceń dla poszczególnych krajów, mających na celu wspieranie reform strukturalnych. W celu wdrożenia zrównoważonej polityki gospodarczej ważne będzie, aby narzędzia te koncentrowały się również na głównych celach polityki gospodarczej i społecznej (zob. pkt 3.2) oraz odgrywały bardziej znaczącą i skuteczną rolę w każdej reformie zarządzania. Analiza zrównoważonego wzrostu gospodarczego dotyczy środowiska, wydajności, stabilności i sprawiedliwości. Pozostaje jednak brak równowagi proceduralnej: analiza zrównoważonego wzrostu gospodarczego jest procesem niewiążącym, opartym na zasadzie wskazywania i piętnowania, podczas gdy pakt stabilności i wzrostu przewiduje procedurę z jasno określonymi terminami i konkretnymi sankcjami (zob. pkt 4.7.1).

3.5. Gospodarki, w których uznaje się, że w okresie wzrostu należy tworzyć rezerwy dochodowe w ramach krajowych polityk budżetowych, a jednocześnie zapewnić inwestycje niezbędne dla przyszłego dobrobytu, wykażą większą odporność podczas przeciwdziałania negatywnym skutkom pogorszenia koniunktury gospodarczej. Złe zaprojektowana i wdrażana równowaga budżetowa – zwłaszcza w okresie, gdy kraje znajdują się jeszcze we wczesnej fazie ożywienia – niebezpiecznie ogranicza pole manewru w polityce budżetowej, a jeżeli działania idące w tym kierunku są podejmowane w strefie euro w sposób nieskoordynowany, prowadzi to również do znacznego spadku popytu w innych państwach członkowskich. Dostosowanie za pomocą krajowej polityki budżetowej jest szczególnie ważne w strefie euro, ponieważ krajowa polityka pieniężna, polityka w zakresie stóp procentowych i kursów walutowych nie wchodzi w grę na szczeblu państw członkowskich. Niektóre działania na rzecz równoczesnej konsolidacji budżetowej w całej UE przeciągnęły kryzys gospodarczy i finansowy do 2014 r., a polityka oszczędnościowa w okresie spowolnienia gospodarczego oznaczała ogromne trudności dla wielu zwykłych ludzi. Chociaż wskaźniki społeczne w strefie euro w ujęciu ogólnym poprawiły się w latach 2014–2020, w wielu krajach utrzymują się one na poziomie niższym niż przed kryzysem. Inwestycje publiczne również zmniejszyły się z 3,7 % PKB w 2009 r. do 2,7 % PKB w 2017 r. Co więcej miało to negatywny wpływ na wzrost PKB, a w związku z tym również na relację długu do PKB. Komisja musi przykładać większą wagę do pogarszających się skutków spowolnienia wzrostu. EKES zwraca uwagę na swoje wcześniejsze zalecenia⁽⁶⁾ – które nie zostały jeszcze uwzględnione – dotyczące przeglądu przepisów.

⁽⁵⁾ Zob. pojęcie konkurencyjności przedstawione w opinii EKES-u w sprawie krajowych rad ds. konkurencyjności (Dz.U. C 177 z 18.5.2016, s. 35).

⁽⁶⁾ Zob. opinia EKES-u w sprawie przeglądu zarządzania gospodarczego (Dz.U. C 268 z 14.8.2015, s. 33) oraz w sprawie pakietu dotyczącego unii gospodarczej i walutowej (Dz.U. C 262 z 25.7.2018, s. 28).

3.6. Ochrona stabilności cen obecnie i najprawdopodobniej również w najbliższej przyszłości oznacza w rzeczywistości unikanie deflacji, a nie inflacji. Polityka pieniężna ma zasadnicze znaczenie dla stabilności gospodarstw domowych i gospodarki jako całości. Widoczna rola EBC jako pożyczkodawcy ostatniej instancji musi być skonsolidowana, tak aby państwa nie musiały polegać wyłącznie na refinansowaniu przez rynki finansowe. W kontekście kryzysu wywołanego przez COVID-19 EKES z zadowoleniem przyjmuje środki EBC mające na celu utrzymanie pod kontrolą spreadów na rynku obligacji. W obliczu stanu zagrożenia gospodarki EBC musi być gotowy do rozszerzenia luzowania ilościowego. Zrównoważonej polityce gospodarczej służyłby jednak zarówno cel inflacyjny, jak i cel dotyczący zrównoważonego wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu w ramach polityki pieniężnej.

3.7. W odpowiedzi na kryzys związany z COVID-19 należy przyjąć zdecydowane i nadzwyczajne wspólne podejście w zakresie polityki antycyklicznej, aby zapobiec masowemu bezrobociu i zapewnić, tam gdzie jest to potrzebne, więcej zasobów i personelu dla usług świadczonych w interesie ogólnym i infrastruktury publicznej, zwłaszcza w ramach systemów zabezpieczenia społecznego i opieki zdrowotnej. Ponieważ doświadczenia z kryzysu finansowego z 2008 r. i kryzysu pandemii z 2020 r. zmuszają nas do stwierdzenia, że w przyszłości mogą wystąpić równie krytyczne sytuacje, należy pogłębić UGW (zob. pkt 4.6). EKES potwierdza, że w obliczu każdego kryzysu UE musi pokazać, że jest nie tylko wspólnotą interesów gospodarczych, ale także – i przede wszystkim – wspólnotą opartą na solidarności⁽⁷⁾. Zasada ta musi rządzić polityką UE, a także zasadą promowania dobrobytu obywateli europejskich, określoną w Traktacie o Unii Europejskiej (TUE)⁽⁸⁾.

3.8. EKES z zadowoleniem przyjmuje uruchomienie ogólnej klauzuli wyjścia ram budżetowych, która na szczęście została wprowadzona jako opcja dla wszystkich państw członkowskich UE w ramach „sześciopaku”. Powstaje pytanie, jak szybko należy powrócić do „normalnych” reguł fiskalnych. EKES ostrzega przed zbyt szybkim „powrotem do normalności”, który mógłby wywołać nową recesję. Zamiast „powrotu” EKES zaleca „przekształcenie” w zmienione ramy zarządzania gospodarczego, opisane poniżej.

4. Uwagi szczegółowe dotyczące kwestii poruszonych podczas konsultacji publicznych Komisji Europejskiej

Jak zauważono w punkcie 3.1 powyżej, EKES zwraca uwagę, że pytania do debaty publicznej sformułowano w sposób, który ogranicza możliwość uzyskania całościowego obrazu sytuacji. Poniższe szczegółowe odpowiedzi należy rozpatrywać w powiązaniu z ogólnymi uwagami EKES-u na temat ram zarządzania gospodarczego zawartymi w sekcji 3.

4.1. Poprawa ram w celu **zapewnienia stabilności finansów publicznych** w perspektywie długoterminowej i **wyeliminowania zakłóceń równowagi makroekonomicznej**

4.1.1. Komisja w dalszym ciągu opowiada się za skuteczną częścią zapobiegawczą i szybkim wdrożeniem zaleceń dotyczących polityki budżetowej, nie dostarczając rozwiązań dla problemów, z jakimi borykają się niektóre państwa członkowskie i nie uwzględniając wpływu na inne kluczowe cele gospodarcze. Osiągnięcie wartości odniesienia dotyczącej długu okazało się niezwykle trudne, zwłaszcza w krajach o wysokim zadłużeniu, charakteryzujących się niskim wzrostem, niską inflacją i wysokimi kosztami finansowania długu. Obniżenie wydatków bieżących i inwestycji publicznych aby osiągnąć cel średniookresowy ma istotne konsekwencje w postaci niższego poziomu wydatków socjalnych, zatrudnienia i wzrostu gospodarczego. Obecny kryzys gospodarczy jest jednak sygnałem ostrzegawczym, aby stworzyć przestrzeń fiskalną dla antycyklicznej polityki fiskalnej.

4.1.2. EKES zwraca uwagę, że zapewnienie zrównoważonego finansowania nie będzie możliwe dzięki zaostrzeniu procedur, lecz dzięki zmianie perspektyw polityki gospodarczej. Ramy zarządzania UE mają do odegrania zasadniczą rolę w umożliwianiu państwom członkowskim osiągnięcia postępów w zakresie wzmocnienia finansów publicznych i wspieraniu ich w doprowadzaniu do długoterminowej równowagi wydatków i dochodów publicznych. Po pierwsze, należy skoncentrować się na zrównoważonym i sprzyjającym włączeniu społecznemu wzroście, a także uwzględnić mnożniki fiskalne. W przypadku spowolnienia wzrostu PKB bodziec fiskalny może przyczynić się do przyspieszenia wzrostu dochodów i zmniejszenia stosunku długu publicznego do PKB. Wyższy wzrost gospodarczy tworzy przestrzeń dla większych inwestycji i wystarczającego finansowania filaru społecznego, a tym samym pobudza popyt. W związku z tym pomocna może być również dalsza analiza mająca na celu określenie stopnia, w jakim poprawa wskaźników budżetowych wynika z ram zarządzania gospodarczego lub z korzystnego rozwoju sytuacji gospodarczej.

⁽⁷⁾ Zob. przypis 1.

⁽⁸⁾ Traktat o Unii Europejskiej, art. 3 ust. 1.

4.1.3. Po drugie, należy położyć większy nacisk na zwiększanie dochodów niż na cięcie wydatków. Presja na obniżenie podatków nakładanych na mobilne czynniki produkcji, w połączeniu z agresywnym unikaniem opodatkowania i oszustwami podatkowymi, ogranicza strukturę dochodów i zakłóca konkurencję. Dodatkowo stwarza to także presję na ograniczanie wydatków sektora społecznego, edukacyjnego i zdrowotnego, co jest często postrzegane jako najłatwiejszy sposób zmniejszenia zadłużenia w krótkim okresie. Aby sprawiedliwie chronić zrównoważony budżet publiczny, należy temu zaradzić poprzez skoordynowaną politykę podatkową. Środki przeciwko oszustwom podatkowym już w znacznym stopniu przyczyniają się do zmniejszenia presji na budżety publiczne. Szacuje się jednak, że roczne straty z tytułu samego tylko uchylania się od płacenia podatku VAT i unikania zobowiązań podatkowych wynoszą 147 mld EUR⁽⁹⁾, podczas gdy suma deficytów wszystkich państw członkowskich UE w 2018 r. wyniosła 114 mld EUR.

4.1.4. Po trzecie, w kontekście zarządzania gospodarczego należy równie poważnie podchodzić zarówno do nadwyżek, jak i do deficytów. Jest to jedyny sposób na skorygowanie nierównowag między krajami. Komisja podaje słuszny argument, że większe dostosowanie sald rachunków bieżących, zarówno deficytów, jak i nadwyżek, w strefie euro przyczyniłoby się do zwiększenia konwergencji i miało pozytywny wpływ na wzrost nominalny. W rzeczywistości niektóre kraje powinny obniżyć nadwyżki na rachunku obrotów bieżących za pomocą bardziej ekspansywnej polityki mającej na celu pobudzenie popytu krajowego, ale tego nie uczyniły. Natomiast inne kraje, w których występują zakłócenia równowagi strukturalnej wynikające z niskiego poziomu wydajności i konkurencyjności, powinny być zwiększyć inwestycje w szkolenia, zwiększyć wydatki na badania i rozwój oraz zmodernizować działalność produkcyjną. Nie pozwoliły na to jednak ograniczone środki finansowe.

4.1.5. Pożądanym krokiem jest rozszerzenie procedury dotyczącej zakłóceń równowagi makroekonomicznej w celu uwzględnienia dostosowań związanych z zatrudnieniem i rozwojem społecznym. Niezależnie od zakresu procedury dotyczącej zakłóceń równowagi makroekonomicznej nadzór nadal opiera się na aspektach, które Komisja uznaje za istotne z punktu widzenia stabilności makroekonomicznej, takich jak wydajność i konkurencyjność. Perspektywa ta jest zbyt wąska, ponieważ zakłócenia równowagi w sferze społecznej również stanowią zagrożenie dla stabilności makroekonomicznej. Na przykład wysokie bezrobocie ma negatywny wpływ na popyt gospodarczy, system finansowy (złe długi) i budżety publiczne. Większą uwagę należy zwrócić w szczególności na kwestię wzrostu wynagrodzeń, który od 2010 r. pozostaje w tyle za wydajnością pracy w 15 państwach członkowskich. Czynniki środowiskowe nie są uwzględniane, mimo że kryzys klimatyczny mógłby mieć ogromny, negatywny wpływ na stabilność makroekonomiczną.

4.2. Odpowiedzialna **polityka budżetowa** w celu zapewnienia długoterminowej stabilności przy jednoczesnym umożliwieniu stabilizacji w krótkim okresie

4.2.1. Przeprojektowanie części zapobiegawczej paktu stabilności i wzrostu miało na celu zapewnienie, by automatyczne stabilizatory mogły zacząć działać w trudnych okresach. Zamiar ten jest mile widziany, niemniej jednak nadal obowiązują strategie procykliczne. Główną tego przyczyną były długotrwałe trudności gospodarcze w wielu państwach członkowskich, które utrudniały antycykliczną politykę budżetową. Inną przyczyną były poważne problemy ze wskaźnikami, takie jak brak pewności co do tego, w jaki sposób zdefiniować lukę produktową i różne metody szacowania potencjalnego PKB w poszczególnych krajach. Złożone procedury szacowania sald strukturalnych budżetu oznaczają, że wyniki są wielokrotnie przedmiotem poważnych korekt⁽¹⁰⁾. Sam PKB jest jednak również wynikiem szacunków statystycznych, które są obarczone błędami i poddawane poważnym korektom retrospektywnym. Ponadto nie ma możliwości bezpośredniego wpływania na wartość tych wskaźników za pomocą środków politycznych. EKES zaleca zdecydowanie łagodzenie ich znaczącego wpływu na rozwój obecnej polityki gospodarczej, a w szczególności rezygnację z koncepcji sald strukturalnych budżetu.

4.2.2. Alternatywnie, wskaźnik pokazujący związek między średniookresowymi zmianami wydatków i dochodów mógłby stać się bardziej istotny. Przykładowo, wzrost wydatków nominalnych może zostać dostosowany do średniookresowej stopy wzrostu produktu potencjalnego powiększonej o cel inflacyjny EBC, skorygowanej o dyskretalne środki po stronie dochodów. Jednak niezależnie od tego, w jaki sposób opracowano reguły fiskalne, mogą one zawsze prowadzić do powstania niekorzystnych scenariuszy. Dlatego też odstępstwa nie powinny pociągać za sobą automatycznych konsekwencji, ale powinny uruchamiać bardziej szczegółową analizę techniczną uwzględniającą wszystkie kluczowe cele polityki gospodarczej oraz proces decyzyjny z udziałem odpowiednich zainteresowanych stron (zob. pkt 4.4). Deficyty budżetowe wynikają ostatecznie z wielu czynników. Należy wziąć pod uwagę uwarunkowania specyficzne dla danego kraju, ogólną sytuację gospodarczą oraz złożone wzajemne zależności między celami polityki gospodarczej.

⁽⁹⁾ COM(2019) 8 final, s. 4

⁽¹⁰⁾ W przypadku Niemiec można zauważyć niepewny charakter szacowanych sald strukturalnych. W maju 2017 r. Komisja oszacowała, że w latach 2016–2017 saldo zmniejszyło się o 0,25 %. W maju 2018 r. korekta szacunków wykazała wzrost o 0,35 % w tym okresie, w związku z czym zmiana salda strukturalnego została zwiększona do 0,6 % produktu potencjalnego gospodarki. Jest to bardzo sztywna korekta, biorąc pod uwagę fakt, że Niemcy są stosunkowo stabilną gospodarką i że w 2017 r. nie doszło do żadnych większych wstrząsów.

4.3. *Zachęty do podejmowania **reform i inwestycji niezbędnych** do sprostania wyzwaniom gospodarczym, społecznym i ekologicznym, przy jednoczesnym zachowaniu zabezpieczeń przed zagrożeniami dla stabilności*

4.3.1. Pomimo klauzul dotyczących inwestycji i reform strukturalnych zawartych w pakcie stabilności i wzrostu, nie udało się zapobiec spadkowi poziomu inwestycji publicznych w okresach konsolidacji fiskalnej. Chociaż uelastycznienie wdrażania reguł fiskalnych jest rozsądnym pomysłem, okazało się ono niewystarczające. W związku z tym EKES zaleca stosowanie „złotej reguły budżetowej” w odniesieniu do inwestycji publicznych w celu zagwarantowania wydajności oraz społecznej i ekologicznej bazy dobrobytu przyszłych pokoleń. Oznacza to, że inwestycje netto na przyszłość zostają wyłączone z obliczania odpowiednich wskaźników deficytu. Jest niezrozumiałe, dlaczego w przeciwieństwie do inwestycji prywatnych w przypadku inwestycji publicznych nie jest stosowana amortyzacja przez jasno określony okres, wyznaczony na podstawie okresu użytkowania składnika aktywów.

4.3.2. Aktywa publiczne są niezbędne do zapewnienia dobrobytu i generowania przyszłych dochodów i konkurencyjności w perspektywie długoterminowej. Jest to szczególnie ważne, jeśli chodzi o wdrażanie Zielonego Ładu i zapewnienie nowoczesnej infrastruktury w zakresie zdrowia, edukacji i technologii. Ponieważ zapewnia to zrównoważony rozwój gospodarczy, społeczny i środowiskowy dla przyszłych pokoleń, które również będą czerpać korzyści z potencjalnych zysków, należy oczekiwać, że pokolenia te pomogą w finansowaniu takich inwestycji. Zakłócenia równowagi makroekonomicznej można również zmniejszyć poprzez inwestycje o znaczeniu kluczowym dla przyszłości. Ponadto inwestycje publiczne są ważnym sposobem promowania polityki antycyklicznej i sprzyjającej wzrostowi gospodarczemu, a pobudzenie popytu sprzyja zrównoważonemu wzrostowi w perspektywie krótkoterminowej.

4.3.3. EKES zaleca również wspólny strategiczny plan inwestycyjny, którego zakres powinien obejmować zarówno walkę z kryzysem klimatycznym, jak i dalszy rozwój sektorów technologicznych, oraz wspieranie zmian strukturalnych w tradycyjnych sektorach przemysłu i modernizacji usług socjalnych. Komitet z zadowoleniem przyjmuje zapowiedziane wzmocnienie InvestEU, utworzenie instrumentu na rzecz inwestycji strategicznych i instrumentu wsparcia wypłacalności, a także planowany instrument na rzecz odbudowy i finansowanie dostępne w ramach EBI, uzgodnione w kwietniu 2020 r. Jak zawsze, pomoc publiczna i gwarancje muszą być przejrzyste i oceniane obok kwestii społecznych, środowiskowych i podatkowych.

4.4. *Prostsze i bardziej przejrzyste **ramy UE** koncentrujące się na nadzorze nad państwami członkowskimi, które stoją przed bardziej **palącymi wyzwaniami**, oraz zapewniające **wysokiej jakości dialog***

4.4.1. Skomplikowany system regulacyjny odzwierciedla trudności związane z uchwyceniem bardzo zróżnicowanych zmian w zharmonizowanych przepisach. Jako alternatywę EKES zaleca jasny zestaw wskaźników i szczegółową analizę w przypadku znacznych odchyłeń od nich, obejmującą wszystkie państwa członkowskie zarówno pod względem nadwyżek, jak i deficytów. Sankcje pieniężne nie mają sensu, zwłaszcza w ramach procedur nadmiernego deficytu. Uszczerbek reputacji może jeszcze bardziej zagrozić wiarygodności kredytowej i konkurencyjności. Sankcje również wzmacniają siły odśrodkowe, a pogłębienie UGW nie będzie możliwe bez solidarności. Zarządzanie gospodarcze powinno być realizowane w taki sposób, by nie nakładać kar na państwo członkowskie, lecz umożliwić mu osiągnięcie zrównoważonych finansów.

4.4.2. Zamiast omawiać różne rodzaje zachęt, zarządzanie gospodarcze musi opierać się na wyważonej ocenie technicznej, uwzględniającej wszystkie kluczowe cele polityki gospodarczej, oraz na szerokim, demokratycznym i przejrzystym procesie decyzyjnym. Parlament Europejski ma odgrywać znacznie bardziej znaczącą rolę w bieżących decyzjach w ramach zarządzania gospodarczego. Ponieważ wiele aspektów paktu stabilności i wzrostu dotyczy wyłącznie strefy euro, w Parlamencie Europejskim może być za to odpowiedzialna specjalna grupa ds. UGW. Decyzje Eurogrupy powinny stać się bardziej przejrzyste.

4.4.3. EKES wskazuje także na potrzebę większego zaangażowania społeczeństwa obywatelskiego w proces podejmowania decyzji gospodarczych na szczeblu UE i w związku z tym podkreśla również znaczenie dialogu społecznego. W ten sposób można ustanowić zrównoważoną politykę gospodarczą, w której pogodzi się wszystkie interesy i lepiej uwzględni podstawowe potrzeby. Ze względu na swoje stanowisko gospodarcze i społeczne Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny uważa się za kompetentny organ UE, który przyczynia się do takiego oddolnego podejścia. EKES nie jest jednak w ogóle wymieniony w tytule VIII TFUE dotyczącym polityki gospodarczej i pieniężnej ani też w przepisach dotyczących dialogu gospodarczego w ramach „sześciopaku” i „dwupaku”. Brak ten należy naprawić przy okazji przyszłych zmian postanowień TFUE dotyczących zarządzania gospodarczego, „sześciopaku” i „dwupaku”.

4.4.4. W przypadku znacznych odchyień od wskaźników odzwierciedlających cele polityki gospodarczej należy przeprowadzić bardziej szczegółową analizę, a także dyskusję z zainteresowanym państwem członkowskim, na równych warunkach, na temat przyczyn zakłóceń równowagi i wprowadzenia pozytywnych zachęt. Promowanie sprzyjającego włączeniu społecznemu i zrównoważonego wzrostu gospodarczego musi być kluczowym kryterium w zaleceniach. Zajęcie się odchyleniami od, przykładowo, kryteriów deficytu poprzez zaproponowanie np. polityki przemysłowej zorientowanej na ochronę środowiska, leży w interesie poszczególnych krajów i sprawia, że nakładanie sankcji staje się nieaktualne.

4.5. **Krajowe ramy budżetowe i ich powiązania z ramami polityki budżetowej UE**

4.5.1. Zasady budżetowe zapisane w pakcie fiskalnym i „hamulce zadłużenia” zawarte w konstytucjach niektórych państw są mniej elastyczne niż zasady zarządzania gospodarczego na szczeblu UE. Może to prowadzić nie tylko do złożoności i rozbieżności, ale również do przestrzegania reguł polityki budżetowej, które przynoszą efekty odwrotne do zamierzonych. Na poziomie państw członkowskich równoważenie budżetu powinno być częścią polityki gospodarczej ukierunkowanej na dobrobyt.

4.6. Uwzględnienie **wymiaru strefy euro** i programu na rzecz **pogłębienia UGW**

4.6.1. EKES w pełni podziela pogląd Komisji, że skuteczność zarządzania gospodarczego uległaby poprawie dzięki pogłębieniu UGW. EKES zaleca wzmocnienie w wyważony sposób polityki pieniężnej/filaru finansowego, gospodarczego, społecznego i politycznego⁽¹⁾. Ogólnie rzecz biorąc, potrzebny jest plan na rzecz pogłębienia strefy euro, który wykraczałby poza granice określone w traktacie z Maastricht. Wysiłki muszą być niezwłocznie ukierunkowane na kluczowe cele polityki gospodarczej nastawionej na dobrobyt. Państwa członkowskie, które jeszcze nie przystąpiły do strefy euro, będą musiały do niej przystąpić i powinny robić to jak najszybciej. W świetle obecnego rozwoju sytuacji najwyższy priorytet należy w szczególności nadać celowi ożywienia gospodarczego.

4.6.2. EKES zauważa, że Komisja wielokrotnie wspomina, iż ze względu na brak centralnego mechanizmu zdolności fiskalnej, wyposażonego w instrumenty stabilizacyjne, możliwość sterowania kursem polityki budżetowej pozostaje ograniczona. W przeszłości EKES podkreślał, że wzmocnienie zdolności fiskalnej ma kluczowe znaczenie dla właściwego zarządzania UGW. Wspólna antycykliczna polityka gospodarcza jest potrzebna, aby wspierać politykę antycykliczną na szczeblu krajowym. Należy wprowadzić funkcję stabilizacyjną, ale jej wsparcie musi być uzależnione od uwarunkowań zgodnych z celami zrównoważonego rozwoju i z Europejskim filarem praw socjalnych. Jeżeli Europejski Mechanizm Stabilności (EMS) jest wykorzystywany w tym celu, jego interwencja nie może być związana warunkami szkodzącymi zrównoważonemu i sprzyjającemu włączeniu społecznemu wzrostowi.

4.6.3. EKES zdecydowanie popiera koncepcję pobudzenia odbudowy w oparciu o zasadę solidarności, jak zaznaczył w rezolucji z czerwca 2020 r.⁽²⁾ W długim okresie instrument wsparty wspólnymi gwarancjami państw strefy euro przyczyniłby się do zmniejszenia nierównowagi budżetowej. Jednak instrument ten może być bezpiecznym składnikiem aktywów i być odporny na poważne kryzysy dotyczące całą strefę euro tylko wtedy, gdy dochody publiczne nie będą dodatkowo zagrożone przez uchylanie się od płacenia podatków. EKES zaleca zatem wdrożenie środków towarzyszących w celu zwalczania agresywnego planowania podatkowego i oszustw podatkowych. Bezpieczne składniki aktywów powinny być emitowane za pośrednictwem narzędzia podlegającego demokratycznej kontroli i koncentrować się na wspieraniu postępu społecznego i zrównoważonego rozwoju. Wspólne obligacje skarbowe zmniejszyłyby również niestabilność sektora finansowego.

4.6.4. Rynki finansowe i finanse publiczne są ze sobą ściśle powiązane. Kryzysy finansowe pokazały, że uczestnicy rynku mogą zwiększać niestabilność poprzez zwiększanie kosztów finansowania dla rządów znajdujących się w trudnej sytuacji. W ramach „błędneho koła powiązań” rząd może być zmuszony do zwiększenia długu w celu dokapitalizowania banków, czego skutkiem będzie spadek zaufania do finansów publicznych i wartości obligacji, co ponownie wywrze presję na banki. Próba uniknięcia tych zagrożeń, zwłaszcza poprzez restrykcyjne reguły fiskalne, wywiera jeszcze bardziej szkodliwą presję na budżety publiczne. Aby skutecznie ograniczyć ryzyko na rynkach finansowych, należy również wzmocnić unię bankową i unię rynków kapitałowych poprzez nadanie priorytetu skutecznej regulacji. Stabilność budżetowa będzie zagrożona, jeżeli nie zostaną ograniczone systemowe ryzyka na rynkach finansowych. Wreszcie, musi zostać wzmocniona międzynarodowa rola euro w oparciu o stabilną, silną gospodarczo i społecznie zrównoważoną UGW.

⁽¹⁾ Opinia EKES-u „Nowa wizja dokończenia budowy unii gospodarczej i walutowej” (Dz.U. C 353 z 18.10.2019, s. 32).

⁽²⁾ Zob. przypis 3.

4.7. *Wzajemne zależności między paktem stabilności i wzrostu a procedurą dotyczącą zakłóceń równowagi makroekonomicznej w ramach europejskiego semestru*

4.7.1. Ogólnym zamiarem jest, aby zarówno europejski semestr, wraz z analizą zrównoważonego wzrostu gospodarczego, jak i zarządzanie gospodarcze opierały się na celach polityki gospodarczej ukierunkowanej na dobrobyt. W związku z tym europejski semestr w połączeniu z bardziej demokratycznym podejściem powinien stać się bardziej wiążący. Zintegrowana tablica wyników zawierająca wszystkie cele społeczne, środowiskowe, gospodarcze i budżetowe przyczyniłaby się do wprowadzenia zrównoważonego podejścia.

Bruksela, dnia 18 września 2020 r.

Luca JAHIER
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
