



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 16.11.2016 r.
COM(2016) 726 final

Zalecenie

ZALECENIE RADY

w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro

Zalecenie

ZALECENIE RADY

w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 136, w związku z art. 121 ust. 2,

uwzględniając rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych¹, w szczególności jego art. 5 ust. 2,

uwzględniając rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania², w szczególności jego art. 6 ust. 1,

uwzględniając zalecenie Komisji Europejskiej,

uwzględniając konkluzje Rady Europejskiej,

uwzględniając opinię Komitetu Ekonomiczno-Finansowego,

uwzględniając opinię Komitetu Polityki Gospodarczej,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) W strefie euro trwa ożywienie gospodarcze, lecz wciąż jest ono niestabilne. W ostatnich latach odnotowano znaczący postęp: począwszy od 2015 r., realny produkt krajowy brutto (PKB) strefy euro powrócił do poziomu sprzed kryzysu, a stopa bezrobocia spadła do najniższego poziomu od lat 2010–2011. Popyt globalny jest jednak słaby, inflacja utrzymuje się znacznie poniżej poziomu docelowego, pomimo bardzo akomodacyjnej polityki pieniężnej Europejskiego Banku Centralnego, a wzrost hamują czynniki będące spuścizną kryzysu, takie jak utrzymujące się zakłócenia równowagi makroekonomicznej i wysoki poziom zadłużenia we wszystkich sektorach gospodarki, które wymagają delewarowania i ograniczają zasoby dostępne na konsumpcję i inwestycje. Ponadto, choć potencjał wzrostu gospodarczego strefy euro wykazywał długoterminową tendencję spadkową, to kryzys jeszcze ją pogłębił. Pomimo oznak poprawy utrzymująca się luka inwestycyjna i wysoki poziom bezrobocia stwarzają ryzyko dalszego pogorszenia się perspektyw wzrostu gospodarczego. Nadal obserwuje się asymetryczny charakter procesu przywracania równowagi w gospodarce strefy euro, cechujący się tym, że tylko państwa będące dłużnikami netto dokonują korekty zakłóceń, co skutkuje rosnącą nadwyżką na rachunku obrotów bieżących. W ramach globalnego porozumienia grupy G-20 wzywa

¹ Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.

² Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 25.

się państwa członkowskie strefy euro do użycia wszystkich narzędzi politycznych – monetarnych, fiskalnych i strukturalnych – łącznie i osobno – w celu osiągnięcia silnego, trwałego, i zrównoważonego wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu.

- (2) Ambitne reformy strukturalne powinny ułatwić sprawną i skuteczną realokację zasobów ludzkich i kapitałowych oraz pomóc stawić czoła wyzwaniom związanym z zachodzącymi zmianami technologicznymi i strukturalnymi. Niezbędne są reformy, które tworzą sprzyjający klimat biznesowy, umożliwiają dokończenie budowy jednolitego rynku oraz usuwają bariery dla inwestycji. Takie działania mają decydujące znaczenie dla zwiększenia poziomu wydajności i zatrudnienia, wzmocnienia konwergencji oraz zwiększenia potencjału wzrostu gospodarczego i zdolności dostosowawczych gospodarki strefy euro. Wdrażanie reform strukturalnych za pomocą tworzenia efektywnych rynków wyposażonych w elastyczne mechanizmy cenowe stanowić będzie wsparcie dla polityki pieniężnej, ułatwiając jej przejście na gospodarkę realną. Reformy, które sprzyjają inwestycjom i usuwają wąskie gardła utrudniające inwestowanie, mogą przynieść podwójne korzyści, ponieważ wspierają działalność gospodarczą w perspektywie krótkoterminowej, a zarazem budują zdolności do długoterminowego wzrostu. Dla państw członkowskich o dużych potrzebach w zakresie zmniejszania zadłużenia, związanych z wysokim zadłużeniem zagranicznym, szczególnie istotne są reformy, które podnoszą wydajność, albowiem szybszy wzrost pomaga ograniczyć poziom zadłużenia w stosunku do PKB. Do przywrócenia równowagi zewnętrznej w tych państwach przyczyniłoby się również zwiększenie konkurencyjności cenowej i pozacenowej. Państwa członkowskie posiadające duże nadwyżki na rachunku obrotów bieżących mogą się przyczynić do przywrócenia równowagi w strefie euro, wprowadzając środki (w tym reformy strukturalne), które ułatwiają przeznaczenie nadwyżek oszczędności na stymulowanie popytu wewnętrznego, w szczególności przez zwiększenie inwestycji. Obecne niskie stopy procentowe również dają dodatkowe możliwości w tym zakresie, zwłaszcza w państwach o znaczącej przestrzeni fiskalnej.
- (3) Lepsza koordynacja realizacji reform strukturalnych, w tym reform ujętych w zaleceniach dla poszczególnych krajów oraz reform niezbędnych do dokończenia budowy unii gospodarczej i walutowej (UGW), może przynieść pozytywne skutki uboczne w państwach członkowskich i wzmocnić krótkoterminowe pozytywne efekty tych reform. Dyskusje tematyczne Eurogrupy okazały się cenne dla wypracowania wspólnego zrozumienia priorytetów reform w strefie euro, dzielenia się najlepszymi praktykami oraz promowania wdrażania reform i konwergencji strukturalnej. Eurogrupa powinna kontynuować te dyskusje i w miarę możliwości je intensyfikować, skutecznie wykorzystując uzgodnione wspólne zasady i benchmarking. Krajowe rady ds. produktywności, które mają zostać powołane w odpowiedzi na zalecenie Rady przyjęte w dniu 20 września 2016 r.³, również mogą przyczynić się do debaty na szczeblu krajowym oraz do opracowania reform strukturalnych niezbędnych dla państw członkowskich w kontekście gospodarki strefy euro.
- (4) Ścisła koordynacja krajowych polityk budżetowych, w oparciu o wspólne zasady, jest niezbędna do osiągnięcia odpowiedniego – w ujęciu zbiorczym – kursu polityki budżetowej oraz należytego funkcjonowania unii walutowej. Wspólne reguły fiskalne mają na celu zapewnienie zdolności obsługi zadłużenia na szczeblu krajowym, a jednocześnie przestrzeni dla stabilizacji makroekonomicznej. Kurs polityki

³

Dz.U. C 349 z 24.9.2016, s. 1.

budżetowej strefy euro – na szczeblu krajowym i w ujęciu zbiorczym – musi zatem równoważyć podwójny cel zapewnienia długoterminowej stabilności krajowych finansów publicznych oraz krótkoterminowej stabilizacji makroekonomicznej na szczeblu zarówno poszczególnych państw, jak i strefy euro. W obecnej sytuacji dużej niepewności co do potencjału ożywienia gospodarczego oraz wysokiego poziomu wolnych mocy w gospodarce, kiedy polityka pieniężna wykazała się znaczną akomodacją, konieczne jest prowadzenie polityki budżetowej na szczeblu strefy euro, która będzie stanowiła uzupełnienie polityki pieniężnej we wspieraniu popytu, zwłaszcza inwestycji, oraz w wychodzeniu z niskiej inflacji. Efektywność polityki budżetowej, w tym jej skutki uboczne w innych państwach, nasilają się w kontekście niskich stóp procentowych. Uzasadnione jest zatem zalecenie bardziej pozytywnego kursu polityki budżetowej dla strefy euro jako całości. Na 2017 r. Komisja uważa ekspansję budżetową do 0,5 % PKB za wskazaną na szczeblu całej strefy euro w obecnych warunkach⁴. Taki cel, mieszczący się w przedziale możliwych poziomów docelowych od dolnej granicy 0,3 % do górnej granicy 0,8 %, jest rozsądny i pragmatyczny, mając na względzie równowagę między kwestiami stabilizacji makroekonomicznej i stabilności budżetowej. Jednocześnie dług publiczny wciąż jest wysoki i nadal istnieje potrzeba zapewnienia średnioterminowej stabilności finansów publicznych w szeregu państw członkowskich. Z tego względu konieczne jest zapewnienie odpowiedniego zróżnicowania wysiłków fiskalnych w poszczególnych państwach członkowskich, biorąc pod uwagę przestrzeń fiskalną oraz skutki uboczne w państwach strefy euro. Państwa członkowskie, które przekraczają cele budżetowe, powinny wykorzystać swoją przestrzeń fiskalną, aby wspierać popyt wewnętrzny i wysokiej jakości inwestycje, w tym inwestycje transgraniczne w ramach planu inwestycyjnego dla Europy. Przykładowo gwarancje Europejskiego Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych są dla państw członkowskich, które dysponują przestrzenią fiskalną, szczególnie skutecznym sposobem zmaksymalizowania wpływu na gospodarkę realną i ożywienie gospodarcze w strefie euro. Państwa członkowskie, które potrzebują dalszych korekt budżetowych w ramach funkcji zapobiegawczej paktu stabilności i wzrostu, powinny zapewnić zasadniczą zgodność z wymogami tego paktu w nadchodzącym roku. W ramach funkcji zapobiegawczej paktu stabilności i wzrostu państwa członkowskie muszą przeprowadzić terminową korektę nadmiernych deficytów, w tym przez zapewnienie buforów fiskalnych na wypadek nieprzewidzianych okoliczności. Reformy strukturalne, zwłaszcza zwiększające wydajność, sprzyjałyby wzrostowi gospodarczemu i poprawiłyby stabilność finansów publicznych. Ponadto znacząca poprawa struktury budżetów krajowych i zarządzania nimi, zarówno po stronie dochodów, jak i wydatków, przez przesunięcie zasobów do inwestycji materialnych i niematerialnych, zwiększyłaby wpływ budżetów na popyt w perspektywie krótkoterminowej, a na wydajność w perspektywie długoterminowej. Skuteczne krajowe ramy budżetowe są niezbędne do zwiększenia wiarygodności polityk państw członkowskich i pomagają w osiągnięciu odpowiedniej równowagi między krótkoterminową stabilizacją makroekonomiczną, zdolnością obsługi zadłużenia i długoterminowym wzrostem gospodarczym.

- (5) Nadal obserwuje się stopniowe ożywienie na rynkach pracy w strefie euro, któremu towarzyszy stałe zmniejszanie się poziomu bezrobocia. W dalszym ciągu jednak notuje się wysokie stopy bezrobocia długotrwałego i bezrobocia osób młodych, a w kilku państwach członkowskich utrzymuje się wysoki poziom ubóstwa. Pomimo

⁴

Zob. COM(2016) 727 final z 16.11.2016.

pewnego postępu w realizacji reform, które mają na celu poprawę odporności i zdolności dostosowawczych rynków pracy, nadal istnieją znaczące różnice między państwami członkowskimi strefy euro, które utrudniają jej sprawne funkcjonowanie. Dobrze zaplanowane, sprawiedliwe i sprzyjające włączeniu społecznemu rynki pracy oraz systemy ochrony socjalnej, zabezpieczenia społecznego i opodatkowania są niezbędne, aby zapewnić sprawną i stałą realokację siły roboczej do bardziej produktywnych rodzajów działalności, wspierać re(integrację) osób zmuszonych do zmiany pracy lub wykluczonych z rynku pracy, ograniczyć segmentację oraz promować sprawiedliwość społeczną, w tym przez zwiększanie szans na dobrej jakości zatrudnienie. Spowodują one również bardziej efektywną automatyczną stabilizację oraz większy wzrost gospodarczy i zatrudnienie, które są istotne dla rozwiązywania problemów społecznych w strefie euro. Do niezbędnych reform należą: (i) zmiany prawodawstwa dotyczącego ochrony zatrudnienia mające na celu elastyczne i solidne ustalenia umowne, które sprzyjają przepływowi na rynku pracy, zapobiegają powstaniu dwusegmentowego rynku pracy oraz umożliwiają dostosowanie kosztów pracy w razie potrzeby; w tym obszarze wysiłki reformatorskie w ostatnich latach były szczególnie intensywne; (ii) podnoszenie poziomu umiejętności przez poprawę wyników i efektywności systemów edukacji oraz kompleksowe strategie uczenia się przez całe życie, ze szczególnym uwzględnieniem potrzeb rynku pracy; (iii) skuteczne aktywne polityki rynku pracy mające pomóc osobom bezrobotnym, w tym długotrwale bezrobotnym, w ponownym wejściu na rynek pracy i zwiększeniu aktywności zawodowej; oraz (iv) nowoczesne i adekwatne systemy zabezpieczenia społecznego, które wspierają osoby potrzebujące, w tym bezrobotne i pozostające poza rynkiem pracy, oraz zachęcają do integracji na rynku pracy. Ponadto zmniejszenie opodatkowania pracy, zwłaszcza w przypadku osób o niskich dochodach, oraz zapewnienie sprawiedliwych systemów podatkowych może poprawić wyniki rynku pracy. Państwa członkowskie strefy euro, które przeprowadziły takie reformy, są bardziej odporne i osiągają lepsze wyniki pod względem zatrudnienia i sytuacji społecznej.

- (6) Prace nad ustanowieniem unii bankowej postępują, ale nie są zakończone. Brak wspólnego systemu gwarantowania depozytów oraz wspólnego mechanizmu ochronnego w ramach jednolitego funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków ogranicza zdolność unii bankowej do zerwania powiązań między bankami a państwami. Choć ogólna odporność sektora bankowego strefy euro zwiększyła się od czasu kryzysu, to presja wywierana na banki także wzrosła na skutek szeregu czynników, takich jak wysoki poziom pożyczek zagrożonych, nieefektywne modele biznesowe oraz nadwyżka zdolności produkcyjnych w niektórych państwach członkowskich, które łącznie skutkują niską rentownością i stanowią wyzwanie w tym zakresie. Presja ta osłabia zdolność banków do kredytowania gospodarki. Zagrożenia rozciągają się też na gospodarkę realną, gdzie dług publiczny i zadłużenie niefinansowego sektora prywatnego w niektórych państwach członkowskich utrzymuje się na wysokim poziomie. Istnieje potrzeba stałego uporządkowanego zmniejszania zadłużenia w sektorze prywatnym w drodze identyfikacji, obsługi i w razie potrzeby restrukturyzacji spłacalnego zadłużenia oraz przez likwidację niespłacalnego zadłużenia, tak aby można było szybciej i efektywniej realokować kapitał. W tym kontekście kluczowymi elementami udanego i sprzyjającego wzrostowi procesu zmniejszania zadłużenia są: zajęcie się nadal wysokim poziomem pożyczek zagrożonych oraz przestrzeganie wspólnych zasad podczas opracowywania ram niewypłacalności dla przedsiębiorstw i gospodarstw

domowych, w tym przez usprawnienie postępowań upadłościowych oraz ram pozasądowego rozstrzygania sporów.

- (7) W ostatnim roku poczyniono pewne postępy, jeśli chodzi o inicjatywy przedstawione w sprawozdaniu pięciu przewodniczących na temat dokończenia budowy europejskiej unii gospodarczej i walutowej (UGW), takie jak wzmocnienie wymiaru europejskiego semestru związanego ze strefą euro, zalecenie w sprawie krajowych rad ds. produktywności oraz ustanowienie, w ramach Komisji, Europejskiej Rady Budżetowej. Prowadzone są też prace nad poprawą przejrzystości i ograniczeniem złożoności reguł fiskalnych. W dalszym ciągu jednak nie osiągnięto porozumienia w sprawie pozostałych inicjatyw o decydującym znaczeniu dla UGW, takich jak europejski system gwarantowania depozytów zaproponowany przez Komisję w listopadzie 2015 r. Ponadto w świetle sprawozdania pięciu przewodniczących trzeba stawić czoła jeszcze większym wyzwaniom. Komisja zapowiedziała, że w marcu 2017 r. zamierza przedstawić białą księgę w sprawie przyszłości Europy, obejmującą również przyszłość UGW. Porozumienie co do dalszych działań operacyjnych wymaga poczucia odpowiedzialności i celu, które są wspólne dla wszystkich państw członkowskich i instytucji UE, a także państw członkowskich spoza strefy euro, ponieważ silna unia gospodarcza i walutowa pomoże skuteczniej stawić czoła wyzwaniom stojącym przed UE i będzie miała pozytywny wpływ także na państwa członkowskie spoza strefy euro.

NINIEJSZYM ZALECA państwom członkowskim należącym do strefy euro podjęcie, indywidualnie i zbiorowo, następujących działań w ramach Eurogrupy w latach 2017–2018:

1. Prowadzenie polityk wspierających wzrost gospodarczy w perspektywie krótko- i długoterminowej oraz poprawiających zdolności dostosowawcze, przywrócenie równowagi i konwergencję. Priorytetowe wdrażanie reform zwiększających wydajność, usprawniających otoczenie instytucjonalne i biznesowe, usuwających wąskie gardła będące przeszkodą dla inwestycji oraz wspierających tworzenie miejsc pracy. Państwa członkowskie, w których występuje deficyt obrotów bieżących lub wysokie zadłużenie zewnętrzne, powinny zwiększyć wydajność i zarazem ograniczać jednostkowe koszty pracy. Państwa członkowskie mające duże nadwyżki na rachunku obrotów bieżących powinny przyspieszyć wprowadzanie środków, które pomagają zwiększyć popyt wewnętrzny, a zwłaszcza inwestycje.
2. Prowadzenie ogólnie pozytywnego kursu polityki budżetowej, który przyczynia się do zrównoważonej kombinacji polityki budżetowej i monetarnej, aby wspierać reformy i wzmacniać ożywienie gospodarcze za pomocą ekspansji budżetowej na poziomie do 0,5 % PKB w 2017 r. Łączenie krajowych wysiłków na rzecz zapewnienia długoterminowej stabilności budżetowej odnośnie paktu stabilności i wzrostu oraz krótkoterminowej stabilizacji makroekonomicznej dla strefy euro, przy wykorzystaniu całego pola manewru dostępnego na mocy paktu stabilności i wzrostu. Zróżnicowanie bodźców fiskalnych w przypadku poszczególnych państw członkowskich, przy lepszym uwzględnieniu ich sytuacji z punktu widzenia wymogów paktu stabilności i wzrostu, sytuacji strefy euro jako całości oraz skutków ubocznych we wszystkich państwach strefy euro: (i) w przypadku państw członkowskich, które przekraczają swoje cele budżetowe – wykorzystanie przestrzeni fiskalnej, aby wspierać popyt wewnętrzny i wysokiej jakości inwestycje, w tym inwestycje transgraniczne w ramach planu inwestycyjnego dla Europy; (ii) w przypadku państw członkowskich, które potrzebują dalszych korekt budżetowych w ramach funkcji zapobiegawczej paktu stabilności i wzrostu – zapewnienie zasadniczej zgodności z wymogami paktu stabilności i wzrostu. (iii) w przypadku

państw członkowskich objętych funkcją zapobiegawczą paktu stabilności i wzrostu – przeprowadzenie terminowej korekty nadmiernych deficytów, w tym przez zapewnienie buforów fiskalnych na wypadek nieprzewidzianych okoliczności. Poprawę struktury finansów publicznych przez stworzenie większej przestrzeni dla inwestycji materialnych i niematerialnych oraz zapewnienie skutecznego funkcjonowania krajowych ram budżetowych.

3. Wdrożenie reform, które sprzyjają tworzeniu miejsc pracy oraz sprawiedliwości i konwergencji społecznej, w oparciu o efektywny dialog społeczny. Reformy te powinny łączyć: (i) przewidywalne ustalenia umowne, które zapewniają elastyczność i bezpieczeństwo pracownikom i pracodawcom; (ii) wysokiej jakości efektywne systemy edukacji oraz kompleksowe strategie uczenia się przez całe życie, nastawione na potrzeby rynku pracy; (iii) skuteczne aktywne polityki rynku pracy służące zwiększeniu aktywności zawodowej; (iv) nowoczesne i adekwatne systemy zabezpieczenia społecznego, które wspierają osoby potrzebujące oraz zachęcają do integracji na rynku pracy. Zmniejszanie opodatkowania pracy, zwłaszcza w przypadku osób o niskich dochodach oraz w państwach członkowskich, w których konkurencyjność kosztowa pozostaje w tyle za średnią strefy euro, oraz zapewnienie neutralności budżetowej opodatkowania pracy w państwach, w których brakuje marginesu swobody budżetowej.
4. Osiągnięcie porozumienia w sprawie europejskiego systemu gwarantowania depozytów na podstawie wniosku Komisji z listopada 2015 r. oraz rozpoczęcie prac nad wspólnym mechanizmem ochronnym w ramach jednolitego funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków, aby mechanizm ten był operacyjny przed zakończeniem okresu przejściowego funduszu. Opracowanie i wdrożenie skutecznej strategii dla całej strefy euro w celu przeciwdziałania zagrożeniom dla rentowności sektora bankowego, w tym odnośnie wysokiego poziomu pożyczek zagrożonych, nieefektywnych modeli biznesowych i nadwyżki zdolności produkcyjnych. Uporządkowane zmniejszanie zadłużenia w państwach członkowskich o znacznym zadłużeniu sektora prywatnego.
5. Przyspieszenie inicjatyw mających na celu dokończenie budowy UGW, z pełnym poszanowaniem rynku wewnętrznego UE i w otwarty i przejrzysty sposób. Wdrożenie pozostałych działań w ramach etapu 1 sprawozdania pięciu przewodniczących na temat dokończenia budowy UGW.

Sporządzono w Brukseli dnia r.

*W imieniu Rady
Przewodniczący*