

Opinia Europejskiego Komitetu Regionów – Gospodarka UE po pandemii COVID-19: wpływ na zarządzanie gospodarcze

(2022/C 301/07)

Sprawozdawca:	Elio DI RUPO (BE/PES), premier rządu regionalnego Walonii
Dokument źródłowy:	Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Banku Centralnego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – „Gospodarka UE po pandemii COVID-19: wpływ na zarządzanie gospodarcze” COM(2021) 662 final

ZALECENIA POLITYCZNE

EUROPEJSKI KOMITET REGIONÓW

1. Przyjmuje z zadowoleniem przedstawienie przez Komisję Europejską komunikatu pt. „Gospodarka UE po pandemii COVID-19: wpływ na zarządzanie gospodarcze” oraz jej otwartość na zreformowanie zasad gospodarczych i fiskalnych, w tym odnośnie do uwzględnienia wpływu kryzysu związanego z COVID-19. Odnosi się również przychylnie do zapowiedzi przedstawienia wniosku ustawodawczego w połowie 2022 r.
2. Uważa, że reforma europejskiego zarządzania gospodarczego musi również uwzględniać propozycje obywateli omawiane podczas Konferencji w sprawie przyszłości Europy.
3. Przypomina również wniosek wysnuty między innymi w ramach „Dorocznego barometru regionalnego i lokalnego UE” w 2020 i 2021 r.⁽¹⁾, że wielowymiarowy wpływ kryzysu związanego z COVID-19 jest asymetryczny, ma aspekt terytorialny oraz pogłębia już istniejące dysproporcje między regionami i państwami członkowskimi oraz w ich obrębie, zważywszy, że samorządy lokalne i regionalne na pierwszej linii zmagają się z pandemią i jej skutkami, wdrażają środki wsparcia dla obywateli, obywateli i przedsiębiorstw oraz przygotowują się do stopniowej i trwałej odbudowy.
4. Zauważa, że obywatelki i obywatele w całej UE zwracają się do władz publicznych, państw, regionów, a także samorządów lokalnych i regionalnych, by pomogły im stawić czoła nie tylko konsekwencjom pandemii COVID-19, lecz również postulowanej przez UE transformacji ekologicznej i cyfrowej, a obecnie także skutkom wojny w Ukrainie.
5. Podkreśla, że już przed kryzysem związanym z pandemią COVID-19 w niektórych państwach członkowskich występowały znaczne zaległości inwestycyjne, np. w zakresie odnowienia infrastruktury i renowacji budynków, oraz że aby poradzić sobie z kryzysem, wstrzymano inwestycje publiczne. Im dłużej te inwestycje są opóźniane, tym droższe się jednak stają.
6. Stwierdza, że nadszedł decydujący moment dla UE, która musi znaleźć sposoby i środki zapewnienia obywatelom europejskim spójności i dobrobytu.

Reakcja na kryzys

7. Z zadowoleniem przyjmuje pomyślną realizację programu SURE, finansowanego z obligacji emitowanych przez Komisję Europejską, i wzywa Komisję do podjęcia odpowiednich działań następczych wobec SURE w postaci białej księgi, w której, w oparciu o ocenę programu SURE, przedstawiono by warianty strategiczne dotyczące stałego europejskiego programu reasekuracji świadczeń dla osób bezrobotnych.
8. Odnosi się również pozytywnie do pomyślnych wyników obligacji ekologicznych emitowanych dla NextGenerationEU – największej na świecie emisji obligacji ekologicznych – które przyczynią się do finansowania inwestycji na rzecz klimatu za pomocą Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (RRF).

⁽¹⁾ Europejski Komitet Regionów, unijny barometr regionalny i lokalny w 2020 r., 12 października 2020 r., oraz Doroczny barometr regionalny i lokalny UE w 2021 r., 12 października 2021 r.

9. Ponownie wyraża poparcie dla uruchomienia – po raz pierwszy w historii strefy euro – ogólnej klauzuli wyjścia przewidzianej w pakcie stabilności i wzrostu. Odegrało ono istotną rolę w reakcji państw członkowskich, regionów oraz samorządów lokalnych i regionalnych na kryzys, umożliwiając pełne wykorzystanie budżetów publicznych w celu złagodzenia konsekwencji, w szczególności społecznych, pandemii COVID-19.

10. Podkreśla, że wojna w Ukrainie pokazała znaczenie niezależności energetycznej dla Unii Europejskiej, a także że należy przyspieszyć transformację energetyczną. Obawia się jednak, że klasyfikacja gazu i energii jądrowej jako zrównoważonej energii w rozporządzeniu w sprawie systematyki dostarczy zachęt sprzecznych z szybkim rozwojem energii odnawialnej.

11. Ubolewa, że dług publiczny wzrósł wskutek zastosowania tych środków: w 2020 r. poziom zadłużenia publicznego zwiększył się o 13 punktów procentowych, osiągając poziom 92 % PKB dla całej UE oraz 100 % dla strefy euro ⁽²⁾.

12. Jest zdania, że jeżeli w obecnych ramach zarządzania gospodarczego zniesiono by klauzulę wyjścia przewidzianą w pakcie stabilności i wzrostu, oraz w kontekście kryzysu energetycznego, niestabilności geopolitycznej i odbudowy po pandemii COVID-19, niezbędne zmniejszenie zadłużenia wiązałoby się z powrotem do polityki oszczędnościowej i tym samym miałyby ogromny koszt gospodarczy, społeczny i środowiskowy. Wnosi zatem, by ogólna klauzula wyjścia miała zastosowanie do czasu jak najszybszego wdrożenia zmienionych ram zarządzania gospodarczego.

13. Popiera analizę Europejskiej Rady Budżetowej, wedle której reforma paktu stabilności i wzrostu musi prowadzić do długookresowej zdolności do obsługi długu dzięki głównej zasadzie operacyjnej – rozłożeniu wydatków publicznych – tak by dążyć do stopniowego zmniejszania wskaźnika zadłużenia aż do akceptowalnego poziomu w tempie dostosowanym do sytuacji krajowej ⁽³⁾.

Zmienione ramy zarządzania

14. Podkreśla, że europejskie ramy zarządzania gospodarczego mają istotny wpływ na wszystkie szczeble władzy, a w szczególności na samorządy lokalne i regionalne, które odpowiadają za prawie jedną trzecią wydatków publicznych i ponad połowę inwestycji publicznych w całej Unii Europejskiej, przy czym istnieją duże różnice między państwami członkowskimi ⁽⁴⁾.

15. Przypomina, że pakt stabilności i wzrostu oraz inne elementy obecnych europejskich ram zarządzania gospodarczego charakteryzują się pięcioma poważnymi niedociągnięciami: niepożądanym efektem procykliczności, dużą złożonością, brakiem skuteczności, niewystarczającym uwzględnieniem wskaźników związanych ze zrównoważonym rozwojem i dobrostanem oraz – wreszcie – brakiem przejrzystości i legitymacji demokratycznej.

16. Uważa, że zmienione europejskie ramy zarządzania gospodarczego powinny zapewnić przejrzysty proces decyzyjny z udziałem Parlamentu Europejskiego, parlamentów narodowych oraz, stosownie do wewnętrznych kompetencji państw członkowskich, zgromadzeń parlamentarnych posiadających uprawnienia ustawodawcze. Należy zapewnić możliwość udziału również władz lokalnych i regionalnych, partnerów społecznych, społeczeństwa obywatelskiego i środowiska uniwersyteckiego.

17. Sądzi, że zmienione ramy powinny również uwzględniać bardzo wysoki poziom długu publicznego, który należy redukować stopniowo, gdyż nie można go znacznie zmniejszyć z dnia na dzień wskutek kryzysu związanego z COVID-19, kosztów klęsk żywiołowych i innych nadzwyczajnych okoliczności, dużego zróżnicowania w obrębie państw członkowskich i między nimi, nowej sytuacji makroekonomicznej (bardzo niskie oprocentowanie obligacji, osiągnięcie granic możliwości polityki pieniężnej, jak również duża niepewność dotycząca inflacji, stóp procentowych i rynku pracy), konieczności unikania polityki oszczędnościowej oraz wymogów środowiskowych, energetycznych, technologicznych i społecznych.

18. Ponownie wyraża poparcie dla rezygnacji z jednomyślnego podejmowania decyzji w sprawie opodatkowania, aby umożliwić Unii Europejskiej powzięcie niezbędnych decyzji większością kwalifikowaną, podobnie jak w innych obszarach działania, ponieważ pozwoli to na postępy w walce z nadużyciami podatkowymi i wymianę informacji między państwami członkowskimi. Przepis ten w dalszym ciągu respektuje kompetencje na szczeblu krajowym, regionalnym lub lokalnym w zakresie poboru podatków lub ustalania stawek podatkowych;

⁽²⁾ Komisja Europejska, *Europejska prognoza gospodarcza z jesieni 2021 r.* (dostępna w języku angielskim), Institutional Paper 160, listopad 2021 r.

⁽³⁾ Zob. sprawozdanie roczne Europejskiej Rady Budżetowej za 2021 r.: <https://bit.ly/3HqqvIQ> (w jęz. angielskim).

⁽⁴⁾ Dane z 2018 r. Źródło: Eurostat, kod danych: TEC00023 i TEC00022.

19. Ponownie nalega, by rządy krajowe, samorządy regionalne i lokalne, a także obywatele mieli możliwość jasnego zrozumienia stosowanych zasad. W związku z tym z zadowoleniem przyjmuje fakt, że Komisja opowiedziała się za uproszczeniem zasad fiskalnych z wykorzystaniem wskaźników, które da się obserwować. Przypomina, że ponadto niezbędne jest uwzględnienie stabilizacji antycyklicznej, wolnej od wahań koniunktury.

20. Jest zdania, że ramy zarządzania zmierzające do zapewnienia solidnego budżetu muszą opierać się nie tylko na przemysłanych wydatkach, lecz również na odpowiednich i zrównoważonych dochodach. Przypomina, że unikanie opodatkowania i oszustwa podatkowe w UE pozbawiają co roku budżety publiczne kilkaset miliardów euro i że jedną z kluczowych kwestii cieszących się poparciem największej liczby Europejczyków jest walka z oszustwami podatkowymi za pomocą większej interwencji UE.

21. Jest zdania, że zarządzanie gospodarcze musi opierać się na równowadze między wskaźnikami dotyczącymi dyscypliny budżetowej a wskaźnikami spójności społecznej, udostępnienia wszystkim obywatelom infrastruktury i usług w ogólnym interesie gospodarczym, np. zdrowia publicznego i dobrostanu. Dlatego też uważa, że zachowując ciągłość z procedurą dotyczącą zakłóceń równowagi makroekonomicznej, która obejmuje bardziej zróżnicowane wskaźniki, w tym stopę bezrobocia, zreformowane zarządzanie gospodarcze musi również uwzględniać inne cele środowiskowe i społeczne. Te względy nie mogą zostać zepchnięte na drugi plan w stosunku do wskaźników związanych z dyscypliną budżetową.

22. Ponawia sugestię, aby procedura dotycząca zakłóceń równowagi makroekonomicznej została rozszerzona o wskaźniki pomocnicze związane z różnicami regionalnymi, i uważa, że mogłaby również uwzględniać postępy poczynione w realizacji celów zrównoważonego rozwoju, które cieszą się poparciem 193 państw na całym świecie i obejmują nie tylko ochronę środowiska naturalnego, lecz również kryteria społeczne, gospodarcze i dotyczące sprawowania rządów.

23. Zwraca uwagę, że środki naprawcze podejmowane w ramach procedur państw członkowskich dotyczących zakłóceń równowagi makroekonomicznej mają zróżnicowane skutki w poszczególnych regionach i są szczególnie dotkliwe w regionach o słabiej zdywersyfikowanych gospodarkach, takich jak regiony najbardziej oddalone, które mają ograniczenia strukturalne i wyjątkowe określone w art. 349 TFUE. Regiony te są bardzo wrażliwe na wstrząsy zewnętrzne, a restrykcyjna polityka gospodarcza w większym stopniu wpływa na ograniczenie inwestycji i zatrudnienia w tych regionach.

Przemysłane wsparcie dla inwestycji publicznych

24. Uważa wciąż, że europejskie ramy zarządzania gospodarczego są częściowo przyczyną dużego spadku inwestycji publicznych, który nastąpił wskutek kryzysu strefy euro, gdyż nie uwzględniają w wystarczającym stopniu rozróżnienia między wydatkami bieżącymi a długoterminowymi wydatkami inwestycyjnymi. W latach 2009–2018 całe inwestycje publiczne spadły o 20 % jako odsetek PKB w UE, a inwestycje dokonywane przez władze lokalne i regionalne zmniejszyły się nieomal o 25 %, a w niektórych państwach członkowskich najbardziej dotkniętych kryzysem – o 40 % lub więcej⁽⁵⁾. Sądzi, że niezbędne jest uniknięcie powtórki tego scenariusza w następstwie kryzysu związanego z COVID-19. Zauważa, że inwestycje na szczeblu lokalnym i regionalnym mogą odegrać kluczową rolę w ożywieniu gospodarki.

25. Przypomina, że Europejska Rada Budżetowa ustaliła, że państwa o wysokim poziomie inwestycji publicznych mają tendencję do znacznego obniżania go w trakcie procedury nadmiernego deficytu⁽⁶⁾, oraz że sama Komisja odnotowała, że ramy budżetowe nie zapobiegły zmniejszeniu inwestycji⁽⁷⁾.

26. Podkreśla, że w opinii w sprawie komunikatu wyjaśniającego z 2015 r. na ten temat wyraził już pogląd⁽⁸⁾, że zasady elastyczności inwestycji przewidziane w pakcie stabilności i wzrostu są zbyt restrykcyjne i ograniczone. Wnioskowały o nią jedynie dwa państwa członkowskie, a nawet w tych przypadkach miała ona jedynie minimalny wpływ.

⁽⁵⁾ Eurostat, kod danych: TEC00022.

⁽⁶⁾ Europejska Rada Budżetowa, „Assessment of EU fiscal rules with a focus on the six and two-pack legislation” [Ocena zasad fiskalnych UE ze szczególnym uwzględnieniem przepisów szóstego pakietu dotyczącego zarządzania gospodarczego (sześciopak) i drugiego pakietu dotyczącego nadzoru budżetowego (dwupak)], dokument dostępny w jęz. angielskim, s. 76.

⁽⁷⁾ Komisja Europejska, komunikat „Przegląd zarządzania gospodarczego” (COM(2020) 55 final z dnia 5 lutego 2020 r.).

⁽⁸⁾ Przyjęta 9 lipca 2015 r. opinia KR-u „Optymalne wykorzystanie elastyczności przewidzianej w obowiązujących postanowieniach paktu stabilności i wzrostu” (dokument COR-2015-01185) (Dz.U. C 313 z 22.9.2015, s. 22), sprawozdawczyni: Olga ZRIHEN (BE/PES).

27. Zaznacza, że UE potrzebuje jednocześnie bardzo dużych środków finansowych, by sprostać obecnym poważnym wyzwaniom: zdaniem Komisji potrzebnych jest 650 mld EUR rocznie na samą transformację ekologiczną i cyfrową⁽⁹⁾ oraz nieomal 200 mld EUR rocznie na infrastrukturę społeczną⁽¹⁰⁾.

28. Uważa, że wobec obecnych nadzwyczajnych potrzeb inwestycyjnych zniechęcanie do finansowania inwestycji publicznych z deficytu, również w przypadku władz lokalnych i regionalnych, tak jak w obecnych ramach budżetowych, może przyczynić się do niedoinwestowania ze szkodą dla przyszłych pokoleń oraz dla realizacji celów, szczególnie klimatycznych, które wyznaczyła sobie UE.

29. Z zadowoleniem przyjmuje fakt, że Komisja w końcu wyraźnie uznaje potrzebę wspierania – w ramach zarządzania – inwestycji, w szczególności zielonych, cyfrowych i zwiększających odporność inwestycji publicznych.

30. Ponawia już często zgłaszany postulat, by w wydatkach strukturalnych, publicznych lub równoważnych określonych w pakcie stabilności i wzrostu nie uwzględniano wydatków publicznych dokonywanych przez państwa członkowskie i samorządy terytorialne z tytułu współfinansowania funduszy strukturalnych i inwestycyjnych zgodnie z odpowiednimi limitami współfinansowania UE („złota reguła współfinansowania”). Podkreśla, że inwestycje publiczne, takie jak inwestycje w zrównoważoną transformację ekologiczną, cyfrową i społeczną oraz w utrzymanie europejskiej konkurencyjności, są ważne dla przyszłych pokoleń i w związku z tym należy je odpowiednio traktować w kontekście inwestycji publicznych.

31. Podkreśla, że ze względu na rodzaj projektu wspieranego z funduszy strukturalnych i inwestycyjnych taka złota reguła współfinansowania automatycznie wspierałaby wysiłki na rzecz sprostania obecnym poważnym wyzwaniom i realizacji priorytetów europejskich: spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej, zwiększeniu odporności, wdrożeniu polityki społecznej, środowiskowej i cyfrowej itp. Przyznanie im korzystnego traktowania w ramach finansowych wzmocniłoby zatem ogólną spójność polityki europejskiej.

32. Wzywa Komisję, aby po przeformułowaniu wniosków w świetle szkód gospodarczych i budżetowych spowodowanych przez COVID-19 przedstawiła białą księgę w sprawie przekształcenia zarządzania gospodarczego w oparciu o ewentualne wprowadzenie złotej reguły zgodnie z odpowiednimi limitami współfinansowania UE. W swojej ocenie Komisja powinna również wziąć pod uwagę inne instrumenty, takie jak reguła wydatkowa, która na podstawie tendencji wzrostu gospodarczego i poziomu zadłużenia narzuca limit rocznego wzrostu całkowitych wydatków publicznych i może służyć ochronie zaufania publicznego poprzez zwiększenie przejrzystości, zmniejszenie obciążeń administracyjnych i znalezienie równowagi między dyscypliną budżetową a utrzymaniem wystarczających możliwości w zakresie inwestycji publicznych.

33. Przypomina, że wydatki te są z definicji inwestycjami leżącymi w ogólnym interesie europejskim, które mają udowodniony efekt mnożnikowy pod względem zrównoważonego wzrostu gospodarczego i zwiększenia spójności terytorialnej.

34. Zaleca ponadto ustanowienie „złotej reguły ekologiczności i spójności społecznej”, wykluczającej uwzględnianie w rozliczeniach inwestycji publicznych w projekty mające na celu zbudowanie społeczeństwa zrównoważonego pod względem środowiskowym, gospodarczym i społecznym, zgodnie z definicją celów zrównoważonego rozwoju i Zielonego Ładu, ponieważ takie inwestycje są uznawane za szczególnie ważne nie tylko dla odbudowy po kryzysie związanym z COVID-19, lecz również dla zapewnienia dobrobytu i jakości życia przyszłym pokoleniom.

35. Sugeruje, że innym rozwiązaniem mogłoby być wyłączenie sektora samorządowego z funkcjonowania zasad paktu stabilności i wzrostu. W 2019 r. inwestycje publiczne w tym sektorze stanowiły 49,2 % łącznych inwestycji publicznych na poziomie Unii Europejskiej⁽¹¹⁾, natomiast zadłużenie brutto sektora instytucji samorządowych Unii Europejskiej wynosiło jedynie 6,0 % produktu krajowego brutto Unii Europejskiej⁽¹²⁾, a zatem nie jest przyczyną wysokiego długu publicznego. Ponadto sektor instytucji samorządowych na szczeblu lokalnym zaciąga długi jedynie na inwestycje, a nie na stabilizację makroekonomiczną przy bieżących wydatkach, a samorządy lokalne podlegają wewnętrznej kontroli budżetowej rządu regionalnego lub krajowego. Komitet zdecydowanie wzywa Komisję do zbadania możliwości zwolnienia władz lokalnych z obowiązku stosowania zasad paktu stabilności i wzrostu.

⁽⁹⁾ Komisja Europejska, „Gospodarka UE po pandemii COVID-19: wpływ na zarządzanie gospodarcze” (COM(2021) 662 final z 19 października 2020 r.).

⁽¹⁰⁾ Komisja Europejska, dokument roboczy służb Komisji „Identifying Europe's recovery needs” [Określanie potrzeb Europy w zakresie odbudowy] (SWD(2020) 98 final z 27 maja 2020 r.).

⁽¹¹⁾ Źródło: Rachunki narodowe Eurostatu.

⁽¹²⁾ Źródło: Rachunki narodowe Eurostatu.

36. Uważa, że ogólnie konieczne jest uwzględnienie zasady „nie szkodzić spójności”, zawartej w komunikacie Komisji dotyczącym 8. sprawozdania na temat spójności, tak by zapewnić komplementarność i synergę polityki spójności z innymi kierunkami polityki UE, wystrzegając się przy tym zarówno utrudniania procesu konwergencji, jak i wzrostu dysproporcji regionalnych.

37. Apeluje do Komisji o przedstawienie do końca 2022 r. wniosku ustawodawczego w sprawie przeglądu ram zarządzania gospodarczego, w szczególności w oparciu o wprowadzenie tych złotych reguł w połączeniu z regułą wydatkową, co może zapewnić równowagę między dyscypliną budżetową a zachowaniem wystarczających zdolności w zakresie inwestycji publicznych.

38. Proponuje niemniej, by w celu zapewnienia zgodności wydatków wskazanych przez rządy z jedną ze złotych reguł, poddano ich dokonanie ścisłemu nadzorowi na dwóch poziomach: przez niezależne krajowe rady budżetowe oraz przez Europejską Radę Budżetową, która będzie przedkładać Radzie i Parlamentowi Europejskiemu publiczne sprawozdania roczne.

Szczegółowy przegląd europejskiego semestru

39. Przypomina, że zarządzanie gospodarcze, które odbywa się w praktyce w ramach cyklu koordynacji europejskiego semestru, cechuje się brakiem skuteczności z punktu widzenia wprowadzania reform.

40. Podkreśla również, że zakres reform rozważanych w ramach europejskiego semestru nigdy nie został określony w europejskich tekstach prawnych, w szczególności pod kątem ich znaczenia i ich wartości dodanej dla szczybla europejskiego. Uważa, że ten brak definicji ogranicza możliwe interakcje między reformami podejmowanymi na szczeblu krajowym a kierunkami polityki UE (prawodawstwo i programy finansowe) oraz stwarza problemy odnośnie do zasady pomocniczości.

41. Jest zdania, że europejski semestr musi stanowić – na równi ze swymi celami gospodarczymi i budżetowymi i w synergii z nimi – ramy wywiązania się z wymogów ochrony środowiska i spójności społecznej określonych w celach zrównoważonego rozwoju Organizacji Narodów Zjednoczonych (ONZ), które UE i państwa członkowskie zobowiązały się osiągnąć do 2030 r.

42. Jest przekonany, że jego propozycja dotycząca kodeksu postępowania w zakresie angażowania władz lokalnych i regionalnych w europejski semestr⁽¹³⁾ może zaradzić brakowi skuteczności semestru dzięki lepszemu uwzględnieniu realiów lokalnych i regionalnych, a jej realizacja jest nadal konieczna, zwłaszcza że plany krajowe sporządzone w ramach RRF opierają się częściowo na zaleceniach dla poszczególnych krajów w ramach europejskiego semestru.

43. Uważa, że takie dwojaki, nowe ukierunkowanie semestru zarówno pod względem jego celów, jak i procesu funkcjonowania może zwiększyć jego legitymację demokratyczną i uprawomocnienie całego europejskiego systemu zarządzania gospodarczego, które jest wciąż niewielkie.

Bruksela, dnia 27 kwietnia 2022 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Regionów
Apostolos TZITZIKOSTAS

⁽¹³⁾ Przyjęta w dniu 11 maja 2017 r. opinia KR-u „Ulepszenie zarządzania europejskim semestrem – kodeks postępowania dotyczący udziału władz lokalnych i regionalnych” (dokument COR-2016-05386) (Dz.U. C 306 z 15.9.2017, s. 24), sprawozdawca: Rob JONKMAN (NL/EKR).