

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

[COM(2017) 770 final]

(2018/C 197/06)

Sprawozdawca: **Javier DOZ ORRIT**

Wniosek o konsultację	Komisja Europejska, 18.1.2018
Podstawa prawna	Artykuł 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej
Data przyjęcia przez sekcję	20.12.2017
Data przyjęcia na sesji plenarnej	18.1.2018
Sesja plenarna nr	531
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	182/2/5

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje fakt, że w zaleceniu Komisji Europejskiej w sprawie polityki strefy euro<sup>(1)</sup> położono nacisk na trwały wzrost gospodarczy sprzyjający włączeniu społecznemu, odporność i konwergencję jako cele polityki.

1.2. EKES zauważa, że mimo iż ożywienie gospodarcze w strefie euro nabrało tempa od zeszłego roku, pozostaje „niepewne”, „niekompletne” i „nietypowe”, jak wspomniano w jesiennej prognozie Komisji Europejskiej<sup>(2)</sup>.

1.3. Pomimo wzrostu liczby tworzonych miejsc pracy zarówno Komisja Europejska jak i Europejski Bank Centralny dysponują wieloma dowodami wskazującymi, że „zastój na rynku pracy” w znacznym stopniu utrzymuje się, przyczyniając się tym samym do stosunkowo słabego wzrostu płac w porównaniu z intensywnością ożywienia gospodarczego. Utrzymujące się bezrobocie i niedostateczne zatrudnienie w strefie euro wiążą się z utratą umiejętności i zdolności produkcyjnych w państwach tej strefy i stanowią poważne zagrożenie dla włączenia społecznego, dobrobytu i równości.

1.4. Ponadto inwestycje w strefie euro pozostają poniżej poziomu z 2008 r., co również przyczynia się do znacznych strat w potencjale produkcyjnym w wielu państwach tej strefy. Utrzymująca się nadwyżka na rachunku obrotów bieżących strefy euro z resztą świata sugeruje ponadto, że popyt wewnętrzny w strefie pozostaje niski.

1.5. EKES uznaje, że wysoki poziom zadłużenia publicznego i prywatnego w strefie euro zwiększa podatność jej gospodarki na zagrożenia i przyznaje, że konieczne jest obniżenie tego poziomu.

1.6. Po dokładnym rozważeniu względnych możliwości i zagrożeń związanych z powyższymi czynnikami EKES nie zgadza się z proponowanym przez Komisję Europejską zasadniczo neutralnym kursem polityki budżetowej i proponuje w zamian pozytywny kurs polityki budżetowej na poziomie ok. 0,5 % PKB. Inne czynniki, jak prawdopodobieństwo prognozowanego przez Komisję spowolnienia tempa wzrostu w latach 2017–2019, zapowiedziana zmiana w polityce pieniężnej EBC, utrzymujący się wyraźny deficyt inwestycyjny oraz zagrożenia w handlu światowym i zagrożenia geopolityczne, również wymagałyby, by miejsce polityki pieniężnej zajęła polityka fiskalna.

<sup>(1)</sup> Zalecenie dotyczące ZALECENIA RADY w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro, COM(2017) 770 final.

<sup>(2)</sup> „Europejska prognoza gospodarcza z jesieni 2017 r.”, Komisja Europejska, listopad 2017 r.

1.7. Bodziec fiskalny skoncentrowany na inwestycjach publicznych pozwoliłby w krótkim okresie zwiększyć popyt, a jednocześnie długofalowo zwiększyłby potencjał wzrostu gospodarczego, a tym samym oferowałby trwałe rozwiązanie kwestii długu publicznego. Takie inwestycje publiczne powinny skupiać się nie tylko na infrastrukturze, lecz także na strategiach w dziedzinie edukacji i umiejętności („inwestycje społeczne”), co pomogłoby wdrożyć niektóre zasady proklamowanego niedawno europejskiego filaru praw socjalnych.

1.8. EKES zaleca, by stosując reguły fiskalne, Komisja Europejska wyłączała publiczne wydatki na inwestycje z zakresu stosowania paktu stabilności i wzrostu.

1.9. EKES z zadowoleniem przyjmuje fakt, że w swoim zaleceniu Komisja Europejska wyraźnie stwierdza, że należy w pierwszej kolejności wprowadzić reformy, które będą miały na celu zwiększenie wydajności i potencjału wzrostu gospodarczego, poprawę otoczenia biznesowego i wspieranie inwestycji, lecz również wspieranie tworzenia miejsc pracy wysokiej jakości oraz zmniejszanie nierówności, zgodnie z postulatami zawartymi we wcześniejszych opiniach EKES-u<sup>(3)</sup>. Ponownie stwierdza, że aby zapewnić niezbędne wsparcie obywateli dla odbudowy strefy euro oraz realizacji związanych z tym reform strukturalnych, należy wzmocnić wymiar społeczny tych reform i wprowadzić demokratyczne, przejrzyste formy zarządzania w strefie euro, które mają na celu zapewnienie dobrobytu gospodarczego i wysokiego standardu życia.

1.10. EKES wyraża uznanie dla Komisji Europejskiej za to, że wzywa państwa członkowskie do walki z unikaniem opodatkowania, m.in. poprzez dalsze działania na rzecz ustanowienia wspólnej skonsolidowanej podstawy opodatkowania osób prawnych (CCCTB). Uważa również za priorytet, by z przyczyn gospodarczych, politycznych i etycznych instytucje europejskie i państwa członkowskie wdrożyły skuteczne środki – już uzgodnione i nowe – przeciwko oszustwom podatkowym, praniu pieniędzy i nielegalnej działalności rajów podatkowych.

1.11. EKES popiera działania mające na celu pogłębienie UGW, w tym pełną i szybką realizację unii bankowej – ustanowienie europejskiego systemu gwarantowania depozytów, wspólnego mechanizmu ochronnego w ramach jednolitego funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz wzmocnienie europejskich ram nadzorczych w celu uniknięcia akumulacji ryzyka – oraz unii rynków kapitałowych. Obie te unie powinny przyczynić się nie tylko do lepszego i bardziej zróżnicowanego finansowania gospodarki, ale także dzięki większemu transgranicznemu udziałowi sektora prywatnego w dzieleniu ryzyka i dzięki integracji finansowej powinny one jednocześnie zwiększyć bezpieczeństwo i stabilność systemu gospodarczego i finansowego oraz jego odporność na wstrząsy.

1.12. Zgodnie z wcześniejszą opinią ECO/435 EKES potwierdza swoje przekonanie, że euro jest walutą całej Unii Europejskiej i podkreśla potrzebę:

- stworzenia unii fiskalnej,
- wzmocnienia odpowiedzialności państw członkowskich i ich zobowiązań względem UGW;
- wprowadzenia reform strukturalnych w ramach europejskiego semestru,
- dalszego wzmocnienia koordynacji gospodarczej i zarządzania, a także utworzenia Europejskiego Funduszu Walutowego,
- poprawy systemu pośrednictwa finansowego, co doprowadziłoby do zwiększenia realnych inwestycji długoterminowych z wykorzystaniem roli EBI, EFI i EFIS 2.0,
- zwiększenia odporności UGW, tak by mogła ona wywierać większy wpływ w skali światowej.

## 2. Kontekst opinii

2.1. W następstwie rozpoczęcia debaty na temat przyszłości Europy oraz towarzyszących temu dokumentów, przede wszystkim w sprawie pogłębienia unii gospodarczej i walutowej, oraz przyszłości wymiaru społecznego UE oraz po proklamowaniu Europejskiego filaru praw socjalnych na szczycie społecznym w Göteborgu Komisja Europejska opublikowała roczną analizę wzrostu gospodarczego, której towarzyszy zalecenie w sprawie polityki strefy euro na rok 2018. Główne zalecenia Komisji Europejskiej zawierają się w poniższych punktach.

<sup>(3)</sup> Zob. w tym kontekście następujące opinie EKES-u: Polityka gospodarcza w strefie euro (2016), Dz.U. C 177 z 18.5.2016, s. 41; Polityka gospodarcza w strefie euro (2017), Dz.U. C 173 z 31.5.2017, s. 33 i Polityka gospodarcza w strefie euro w 2017 r. (opinia dodatkowa), Dz.U. C 81 z 2.3.2018, s. 216.

2.2. Prowadzenie polityk, które będą wspierać trwałą wzrost sprzyjający włączeniu społecznemu oraz zapewnią poprawę odporności, przywrócenie równowagi i konwergencję. Państwa członkowskie, w których występuje deficyt obrotów bieżących lub wysokie zadłużenie zewnętrzne, powinny dodatkowo dążyć do ograniczenia wzrostu jednostkowych kosztów pracy. Państwa członkowskie, w których występuje nadwyżka na rachunku obrotów bieżących, powinny dodatkowo wspierać wzrost wynagrodzeń oraz priorytetowo potraktować wdrożenie środków sprzyjających inwestycjom, wspierających popyt krajowy i ułatwiających przywrócenie równowagi w strefie euro.

2.3. Dążenie do zasadniczo neutralnego kursu polityki fiskalnej w ujęciu zbiorczym dla strefy euro oraz zrównoważonej kombinacji polityki fiskalnej i pieniężnej.

2.4. Wprowadzenie reform, które będą promować tworzenie wysokiej jakości miejsc pracy, równe szanse i dostęp do rynku pracy, uczciwe warunki pracy, oraz wspieranie ochrony socjalnej i włączenia społecznego.

2.5. Kontynuowanie prac mających na celu dokończenie budowy unii bankowej w odniesieniu do ograniczania ryzyka i podziału ryzyka, łącznie z utworzeniem europejskiego systemu gwarantowania depozytów, przygotowanie wspólnego mechanizmu ochronnego do działania w ramach jednolitego funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, a także wzmocnienie europejskich ram nadzoru, aby zapobiegać akumulacji ryzyk.

2.6. Podjęcie środków w celu znacznego przyspieszenia procesu obniżania poziomów kredytów zagrożonych na podstawie uzgodnionego planu działania Rady (ECOFIN) oraz wspieranie uporządkowanego zmniejszania zadłużenia w państwach członkowskich o znacznym zadłużeniu sektora prywatnego. Zwiększenie integracji i przyspieszenie rozwoju rynków kapitałowych UE w celu wspierania wzrostu w gospodarce realnej przy zabezpieczeniu stabilności rynków finansowych.

2.7. Poczynienie szybkich postępów w kończeniu budowy UGW.

### 3. Uwagi ogólne i szczegółowe

3.1. W porównaniu do poprzednich prognoz Komisji Europejskiej wzrost produkcji nabrał tempa i objął większą liczbę państw członkowskich w strefie euro w stosunku do roku ubiegłego. Z drugiej strony należy zwrócić uwagę na następujące trzy kwestie.

3.2. Po pierwsze, to przyspieszone ożywienie następuje po stosunkowo długim okresie stagnacji w całej strefie euro w porównaniu z takimi gospodarkami, jak amerykańska. Ta stagnacja oraz fakt, że nie udało się jej ograniczyć za pomocą strategii gospodarczych w strefie euro, pozostawiły głębokie blizny gospodarcze i społeczne w wielu częściach strefy euro i podważyły zaufanie obywateli do zdolności UE do osiągnięcia dobrobytu.

3.3. Po drugie, w swoich jesiennych prognozach Komisja Europejskiej przewiduje, że wskaźnik wzrostu produkcji mający wynieść 2,2 % w 2017 r. może stanowić szczytowy poziom w porównaniu do 2018 r. i 2019 r., kiedy wzrost ma nieznacznie spaść odpowiednio o 2,1 % i 1,9 %. Popyt wewnętrzny w strefie euro pozostaje ograniczony, czego dowodem są niezwykle wysokie nadwyżki na rachunku obrotów bieżących z resztą świata: spożycie prywatne, chociaż rośnie, ma przyhamować, a luka inwestycyjna utrzymuje się.

3.4. Po trzecie, ożywienie było uzależnione od wsparcia ze strony ekspansywnej i niekonwencjonalnej polityki pieniężnej, którą jak do tej pory aktywnie prowadził EBC, a polityka fiskalna była nadmiernie ograniczona. EBC ogłosił niedawno, że będzie stopniowo wycofywał swoje niekonwencjonalne polityki. O ile nie musi to koniecznie oznaczać, że wsparcie polityki pieniężnej zostanie wycofane, nie maleje potrzeba prowadzenia polityki fiskalnej, która bardziej wspierałaby ożywienie gospodarcze.

3.5. Oprócz zmian w polityce pieniężnej i przewidywanego spowolnienia wzrostu po roku 2018 istnieją inne powody, by proponować umiarkowanie pozytywny kurs polityki budżetowej w strefie euro, który EKES ustaliłby na poziomie 0,5 % PKB: stały deficyt inwestycyjny, który nie występuje w innych regionach świata; zbyt wysoka stopa bezrobocia – 9,1 % w 2017 r.; oraz utrzymywanie się zagrożeń geopolitycznych i zagrożeń w światowym handlu wywołanych pojawiającą się polityką protekcyjną, szczególnie ze strony USA. W związku z tym konieczna jest kombinacja środków polityki wykorzystująca wszystkie instrumenty sprzyjające zrównoważonemu wzrostowi.

3.6. EKES uważa, że bardziej ekspansywny kurs polityki budżetowej dla strefy euro jako całości, niż obecnie proponuje Komisja Europejska, byłby korzystny dla ożywienia gospodarczego, a w perspektywie długoterminowej kompatybilny ze stabilnością zadłużenia publicznego. Zastosowanie złotej reguły w odniesieniu do inwestycji (w tym inwestycji społecznych) we wdrażaniu reguł fiskalnych pomogłoby w tej kwestii i stworzyło korzystne warunki wzrostu gospodarczego bardziej sprzyjającego włączeniu społecznemu i większej konwergencji. Równie istotne byłoby rozwinięcie inwestycji społecznie odpowiedzialnych i ukierunkowanych na osiągnięcie celów zrównoważonego rozwoju ONZ.

3.7. EKES całkowicie zgadza się z przedstawionym przez Komisję kryterium, że kraje dysponujące przestrzenią fiskalną i nadwyżkami bilansu płatniczego powinny zwiększać proporcje swoich inwestycji publicznych ze względu na to, że „[...] przyniosłoby znaczne pozytywne skutki uboczne dla pozostałych krajów strefy euro. Długoterminowy wpływ na PKB przekroczyłby skutki krótkoterminowe, jako że inwestycje publiczne zwiększyłyby wydajność prywatnego kapitału i pracy przez dłuższy okres czasu”<sup>(4)</sup>.

3.8. EKES z zadowoleniem przyjmuje apel Komisji Europejskiej do państw członkowskich o wysokim poziomie deficytu obrotów bieżących i zadłużenia zagranicznego o skupienie się nie tylko na poprawie wzrostu wydajności, ale także na poprawie otoczenia biznesu. 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. Wzrost wynagrodzenia, zwłaszcza najniższego, jest obecnie jednym z najważniejszych instrumentów służących osiągnięciu tych celów w europejskiej gospodarce i europejskim społeczeństwie.

3.9. Koordynacji polityki fiskalnej powinny towarzyszyć postępy w harmonizacji podatkowej, gdyż jednym z głównych celów jest położenie kresu unikaniu opodatkowania w UE. EKES popiera pilne przyjęcie dyrektywy w sprawie wspólnej skonsolidowanej podstawy opodatkowania osób prawnych (CCCTB). Jest to instrument niezbędny do wdrożenia środków, które położą kres skandalicznemu uchylaniu się od opodatkowania, którego dopuszczają się różne przedsiębiorstwa wielonarodowe i które pozbawia budżety publiczne około 40 do 60 miliardów<sup>(5)</sup>, a zarazem tworzy nieuczciwą konkurencję wobec przedsiębiorstw, które przestrzegają swoich zobowiązań podatkowych.

3.10. Oszustwa podatkowe, pranie pieniędzy lub suma nielegalnych działań w rajach podatkowych powodują przeniesienie kwot dużo wyższych niż wspomniane w poprzednim ustępie, które uszczuplają finanse publiczne w chwili, kiedy byłyby szczególnie potrzebne. EKES jest zdania, że priorytetem instytucji UE i państw członkowskich powinno być przeprowadzenie światowej walce z takimi przestępstwami i pilne wprowadzenie zatwierdzonych już instrumentów prawnych, by przeciwstawić się takim działaniom i podejmować wszelkie niezbędne środki w celu znacznego ich ograniczenia.

3.11. 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 zakresie. Reformy rynku pracy powinny prowadzić do większej stabilności zatrudnienia, co pomogłoby poprawić zarówno stronę popytową, jak i popytową gospodarki strefy euro, nawet w krótkim terminie. Powinny również przyczynić się do wzmocnienia negocjacji zbiorowych opartych na autonomii partnerów społecznych oraz dialogu społecznego.

3.12. EKES uważa, że proponowane działania na rzecz dokończenia budowy unii bankowej są niezbędne po to, by zmniejszyć obciążenie budżetów krajowych, a zarazem zapewnić publiczne korzyści związane ze stabilnością systemu bankowego.

<sup>(4)</sup> Dokument roboczy służb Komisji „Analiza gospodarki w strefie euro, towarzyszący dokumentowi: Zalecenie dotyczące zalecenia Rady w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro”, SWD(2017) 660 final, s. 5.

<sup>(5)</sup> Tamże, s. 9.

3.13. Ponadto należy dołożyć starań w celu ustanowienia unii rynków kapitałowych. Ta inicjatywa, wraz z unią bankową, ma rozszerzyć i zdywersyfikować źródła finansowania w gospodarce. Dzięki większemu transgranicznemu udziałowi sektora prywatnego w dzieleniu ryzyka oraz dzięki integracji finansowej system gospodarczy i finansowy będzie bezpieczniejszy, stabilniejszy i odporniejszy na wstrząsy. W odpowiednich przypadkach będzie także w stanie lepiej amortyzować asymetryczne konsekwencje wstrząsów gospodarczych, co będzie korzystne dla wszystkich państw członkowskich.

3.14. W związku z tym EKES ponownie podkreśla, że rozwiązanie problemu zagrożonych kredytów bankowych ma ogromne znaczenie dla uzupełnienia polityk mających przywrócić wzrost. Należy niezwłocznie podjąć działania, by rozwiązać ten problem, a zarazem uwzględnić kwestie ochrony konsumentów.

Bruksela, dnia 18 stycznia 2018 r.

Georges DASSIS  
Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

---