

Bruksela, 11 stycznia 2019 r.
(OR. en)

5097/19

ECOFIN 10
UEM 3
SOC 8
EMPL 7
COMPET 11
ENV 11
EDUC 7
RECH 8
ENER 6
JAI 8

NOTA

Od:	Sekretariat Generalny Rady
Do:	Delegacje
Nr poprz. dok.:	14445/18 ECOFIN 1075 UEM 358 SOC 719 EMPL 539 COMPET 791 ENV 779 EDUC 433 RECH 497 ENER 391 JAI 1159
Nr dok. Kom.:	COM(2018) 759 final
Dotyczy:	Zalecenie dotyczące ZALECENIA RADY w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro

Delegacje otrzymują w załączeniu tekst projektu zalecenia Rady w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro, który ma zostać zatwierdzony przez Radę Ecofin 22 stycznia 2019 r.; ta wersja tekstu powstała w następstwie posiedzeń Komitetu Ekonomiczno-Finansowego i Grupy Roboczej Eurogrupy. Tekst powinien zostać formalnie przyjęty po jego zatwierdzeniu przez Radę Europejską w marcu 2019 r.

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,

¹ Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.

² Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 25.

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) Strefa euro wkracza w szósty rok nieprzerwanego wzrostu gospodarczego, ujemna luka produktowa kurczy się, jednak perspektywy rozwoju są coraz bardziej zagrożone i przewiduje się, że dalszy wzrost gospodarczy będzie umiarkowany. Potencjalny wzrost pozostaje na niskim poziomie w porównaniu z poziomami odnotowywanymi w ostatnich dekadach i utrzymują się rozbieżności między państwami wynikające z istotnych różnic w odporności gospodarczej poszczególnych państw członkowskich. Wzrost płac realnych pozostaje umiarkowany i następuje z opóźnieniem w stosunku do wzrostu wydajności. Wzrost płac nominalnych i inflacja bazowa są coraz wyższe, przy czym nadal utrzymuje się wzrost zatrudnienia, lecz w niektórych państwach członkowskich istnieją obszary, na których nadal istnieją niewykorzystane zasoby pracy lub panuje wysokie bezrobocie, podczas gdy w innych państwach członkowskich występuje niedobór podaży pracy. W ciągu ostatnich pięciu lat w strefie euro odnotowano wysoką nadwyżkę na rachunku obrotów bieżących, związaną z dynamiką eksportu w strefie euro i poprawą pozycji konkurencyjnej, natomiast rozbieżności między państwami nadal są znaczące w kategoriach zewnętrznych. Państwa członkowskie, które przez długi czas wykazywały duży deficyt obrotów bieżących, nadal odnotowują znaczne ujemne salda międzynarodowych pozycji inwestycyjnych netto, które z kolei stanowią źródło podatności na zagrożenia, gdyż na ogół są powiązane z wysokim poziomem zadłużenia sektora prywatnego lub długu sektora instytucji rządowych i samorządowych. Aby pomyślnie przywrócić równowagę w strefie euro, wymagane jest odpowiednie tempo zmniejszania zadłużenia, sprzyjające warunki wzrostu i inflacji oraz dalsze reformy w celu zwiększenia wydajności³. Istotna jest również korzystna dynamika popytu, a państwa członkowskie o wysokiej nadwyżce także przyczyniłyby się do przywrócenia równowagi przez wzmocnienie warunków sprzyjających wzrostowi płac, przy poszanowaniu roli parterów społecznych, jak również inwestycje publiczne i prywatne.
- (2) Zwiększenie długoterminowego potencjału wzrostu gospodarczego oraz usunięcie krajowych i regionalnych dysproporcji wymaga dalszego zwiększania współczynnika aktywności zawodowej, reform strukturalnych wzmacniających wzrost oraz inwestycji w aktywa trwałe i wartości niematerialne i prawne, aby zwiększyć wydajność i innowacje, w szczególności w tych państwach członkowskich, w których potencjał wzrostu jest wyraźnie niższy niż średnia w strefie euro. Ma to znaczenie dla wzmocnienia spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej w strefie euro.

³ Komisja Europejska (2018), Sprawozdanie przedkładane w ramach mechanizmu ostrzeżenia 2019.

- (3) Spójność i równowaga kombinacji polityki makroekonomicznej w strefie euro, w tym polityki monetarnej, fiskalnej i strukturalnej, są niezbędne do zapewnienia solidnego i trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu. W ostatnich latach Europejski Bank Centralny stosował niekonwencjonalne narzędzia polityki monetarnej, aby ponownie zbliżyć poziom inflacji do średniookresowego celu inflacyjnego, sprzyjając jednocześnie wzrostowi gospodarczemu i tworzeniu miejsc pracy. Aby kontynuować wspieranie wzrostu w krótkim i długim okresie, konieczne są odpowiednio zróżnicowane polityki fiskalne oraz skupienie się na reformach strukturalnych.
- (4) Wzmocnienie stabilności finansów publicznych strefy euro i należących do niej państw członkowskich wymaga zróżnicowanych polityk krajowych, przy pełnym poszanowaniu paktu stabilności i wzrostu oraz z uwzględnieniem przestrzeni fiskalnej i efektu rozlania między państwami. Do należytego funkcjonowania unii gospodarczej i walutowej (UGW) niezbędna jest koordynacja krajowych polityk fiskalnych na podstawie wspólnych reguł fiskalnych. Wspólne reguły fiskalne mają na celu zapewnienie zdolności obsługi zadłużenia na szczeblu krajowym, a jednocześnie przestrzeni dla stabilizacji makroekonomicznej. W latach 2015–2018 średni kurs polityki fiskalnej w strefie euro pozostawał zasadniczo neutralny, lecz na podstawie prognoz Komisji przewiduje się, że w 2019 r. będzie miał nieco bardziej ekspansywny charakter, mimo że produkcja znajduje się powyżej potencjału. Odbudowanie buforów fiskalnych jest szczególnie istotne w państwach członkowskich, w których poziom długu publicznego jest nadal wysoki. Takie działanie zmniejszyłoby również podatność tych państw na wstrząsy i umożliwiłoby pełne funkcjonowanie automatycznych stabilizatorów w czasie kolejnego pogorszenia koniunktury. Zwiększenie poziomu inwestycji publicznych, w szczególności w państwach członkowskich, które dysponują przestrzenią fiskalną i w których poziom inwestycji publicznych jest niski, wspiera wzrost gospodarczy i przywrócenie równowagi.

- (5) Reformy fiskalne o charakterze strukturalnym nadal mają zasadnicze znaczenie dla stabilności finansów publicznych i wzmocnienia potencjału wzrostu gospodarczego. Lepiej funkcjonujące krajowe ramy fiskalne, dobrze zarządzane przeglądy wydatków oraz skuteczne i przejrzyste udzielanie zamówień publicznych mogą zwiększyć skuteczność i wydajność wydatków publicznych oraz wiarygodność polityk fiskalnych. Poprawa struktury budżetów krajowych, zarówno po stronie dochodów, jak i wydatków, w tym przesunięcie zasobów i przeznaczenie ich na inwestycje, zwiększyłaby wpływ budżetów publicznych na wzrost i zaowocowałaby podniesieniem wydajności w dłuższym okresie. Uproszczenie i modernizacja systemów podatkowych oraz eliminowanie oszustw podatkowych, uchylania się od opodatkowania i unikania opodatkowania za pomocą środków przeciwdziałających agresywnemu planowaniu podatkowemu są niezbędne do tego, aby systemy podatkowe stały się efektywniejsze i sprawiedliwsze. Zapewnienie, aby systemy podatkowe sprzyjały pogłębieniu jednolitego rynku oraz wzmacniały konkurencję między przedsiębiorstwami jest kluczowym elementem przyczyniającym się do poprawy otoczenia działalności gospodarczej i odporności strefy euro i gospodarek państw członkowskich. Wspólna skonsolidowana podstawa opodatkowania osób prawnych byłaby zasadniczym elementem w tym procesie.
- (6) Cechy strukturalne i instytucjonalne rynków pracy i rynków produktowych, a także sprawne funkcjonowanie administracji publicznych, mają znaczenie dla odporności w poszczególnych państwach członkowskich strefy euro. Odporne struktury gospodarcze chronią gospodarkę przed znaczącymi i długotrwałymi skutkami wstrząsów dla dochodów i podaży pracy. Mogą one ułatwić realizację polityki fiskalnej i monetarnej i ograniczyć dysproporcje, a tym samym stworzyć warunki dla trwałego wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu. Lepsza koordynacja i realizacja reform strukturalnych, szczególnie reform rekomendowanych w zaleceniach dla poszczególnych krajów, może przynieść pozytywne skutki uboczne w państwach członkowskich i wzmocnić pozytywne efekty tych działań w strefie euro. Reformy, które zwiększają konkurencyjność na rynkach produktowych, wspierają efektywne gospodarowanie zasobami i prowadzą do poprawy otoczenia działalności gospodarczej i jakości instytucji, w tym skuteczności systemu wymiaru sprawiedliwości, sprzyjają odporności gospodarczej strefy euro i państw członkowskich. Jako że jednolity rynek, który okazał się ważnym motorem wzrostu i konwergencji między państwami członkowskimi, nadal dysponuje znacznym niewykorzystanym potencjałem, konieczne są postępy, aby go pogłębić, w szczególności, jeżeli chodzi o usługi, działalność cyfrową, energię i transport, przy zapewnieniu terminowego wdrażania i skuteczniejszego egzekwowania przepisów.

- (7) Europejski filar praw socjalnych określa dwadzieścia zasad wspierających równość szans i dostęp do zatrudnienia, uczciwe warunki pracy i ochronę socjalną oraz włączenie społeczne. Reformy, które promują uczestnictwo w rynku pracy, wspierają skuteczne przepływy na rynku pracy i tworzenie dobrej jakości miejsc pracy oraz ograniczają segmentację, mogą przyczynić się do zwiększenia wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu, poprawy odporności gospodarczej i automatycznej stabilizacji, ograniczenia nierówności, eliminacji ubóstwa i wykluczenia społecznego oraz sprostania wyzwaniom, jakie niesie ze sobą zmieniająca się gospodarka. Zindywidualizowane wsparcie w poszukiwaniu pracy, szkoleniu oraz przekwalifikowaniu może ułatwić skuteczną i szybką aktywizację. Dostęp do wysokiej jakości kształcenia i szkolenia przez całe życie ma kluczowe znaczenie i wymaga odpowiednich inwestycji w kapitał ludzki i umiejętności, w szczególności w odniesieniu do osób o niskich umiejętnościach. Takie reformy i inwestycje poprawiają zdolność do zatrudnienia, innowacje, wydajność i płace w średnim i długim okresie, co zwiększa odporność w strefie euro oraz wspiera włączenie społeczne i mobilność w obrębie państw członkowskich i w strefie euro. Obciążenie podatkowe w strefie euro jest stosunkowo wysokie i skierowane na rynek pracy. Przesunięcie tego obciążenia z rynku pracy na obszary, które w mniejszym stopniu hamują wzrost, takie jak podatek od majątku, od konsumpcji lub podatki ekologiczne, mogłoby wzmocnić podaż pracy i popyt na nią. Przepisy dotyczące ochrony zatrudnienia powinny gwarantować uczciwe i godne warunki pracy dla wszystkich pracowników, w szczególności w obliczu powstających nowych form zatrudnienia i nowych rodzajów umów, które tworzą nowe możliwości, lecz również wyzwania związane z bezpieczeństwem zatrudnienia i zakresem ochrony socjalnej. Skuteczne i zrównoważone systemy ochrony socjalnej mają również istotne znaczenie dla zapewniania odpowiedniego dochodu i dostępu do usług wysokiej jakości. Reformy emerytalne oraz polityki dotyczące równowagi między życiem zawodowym a prywatnym także są ważnymi narzędziami wspierania uczestnictwa w rynku pracy. Niepotrzebne ograniczenia mobilności zawodowej, sektorowej i geograficznej mogą utrudniać przemieszczanie się w państwach członkowskich i w strefie euro. Istotne jest zaangażowanie partnerów społecznych w reformy zatrudnienia, reformy społeczne i związane z nimi reformy gospodarcze.

- (8) Choć odporność sektora finansowego strefy euro wzrosła od czasu kryzysu, to należy podjąć dalsze działania w celu wyeliminowania podatności na zagrożenia. Dług sektora prywatnego utrzymuje się na wysokim poziomie, a systemy podatkowe nadal preferencyjnie traktują zadłużenie. Znaczny wzrost rentowności obligacji skarbowych stwarza ryzyko erozji kapitału banków, co może prowadzić do negatywnych skutków ubocznych w strefie euro. Potrzeba dostosowania modeli biznesowych banków, niskie stopy procentowe oraz coraz większa konkurencja ze strony innych form finansowania nadal wywierają presję na rentowność banków. Odnotowuje się stałe postępy w zakresie ograniczania ryzyka, w szczególności pod względem zmniejszania poziomu kredytów zagrożonych oraz zwiększenia minimalnego wymogu w zakresie funduszy własnych i zobowiązań kwalifikowalnych (MREL). Niemniej jednak krajowe wskaźniki udziału kredytów zagrożonych, które utrzymują się znacznie powyżej średniej dla strefy euro, nadal wymagają podejmowania nieustających wysiłków w celu ich zmniejszenia. W marcu 2018 r. Komisja przedstawiła pakiet dotyczący ograniczania ryzyka, który ma służyć zarówno obniżeniu dotychczasowego poziomu kredytów zagrożonych, jak i uniknięciu ich akumulacji w przyszłości. Pakiet bankowy z listopada 2016 r., który w dalszym stopniu ogranicza ryzyka dzięki wdrożeniu uzgodnionych na szczeblu międzynarodowym standardów dotyczących buforów kapitałowych, podporządkowania wierzytelności i płynności w bankach, przy zachowaniu równowagi kompromisowego tekstu Rady, ma duże znaczenie dla dalszych postępów na rzecz ograniczania ryzyka, a co za tym idzie – podziału ryzyka. W następstwie poważnych naruszeń przepisów przeciwdziałających praniu pieniędzy Komisja zaproponowała wzmocnienie Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego oraz współpracy w zakresie nadzoru, aby wzmocnić egzekwowanie ram regulacyjnych w tym obszarze. Poczyniono znaczne postępy, jeżeli chodzi o ustanowienie unii bankowej, m.in. dzięki zawartemu ostatnio porozumieniu w sprawie uruchomienia wspólnego mechanizmu ochronnego w ramach jednolitego funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, jednak jej budowa nadal nie została zakończona. W aktualnym mechanizmie zapewniania płynności w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji istnieją ograniczenia, a brak wspólnego systemu gwarantowania depozytów oraz wspólnego mechanizmu ochronnego w ramach jednolitego funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji osłabia zdolność unii bankowej do zerwania powiązań między bankami a państwami.

- (9) Wzmocnienie struktury UGW wymaga, aby priorytetowo potraktować zakończenie tworzenia unii bankowej i unii rynków kapitałowych, jak również podjąć działania w odniesieniu do wszystkich pozostałych elementów oświadczenia przywódców z 14 grudnia 2018 r. W grudniu 2017 r. i maju 2018 r. Komisja opublikowała zestaw wniosków określających dalsze działania w kierunku zakończenia budowy UGW, w tym Europejski Instrument Stabilizacji Inwestycji oraz Program wspierania reform (zaproponowane w wieloletnich ramach finansowych). Wnioski opierają się na dokumencie otwierającym debatę w sprawie pogłębienia UGW z maja 2017 r. i sprawozdaniu pięciu przewodniczących z czerwca 2015 r. Podczas szczytu strefy euro 13 i 14 grudnia 2018 r. podjęto decyzje w sprawie unii bankowej i dalszego rozwoju Europejskiego Mechanizmu Stabilności (EMS), który – według uzgodnień przywódców – zapewni jednolitemu funduszowi restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji wspólny mechanizm ochronny najpóźniej do końca okresu przejściowego. Kontynuowane będą prace nad przygotowaniem niezbędnych zmian w Porozumieniu ustanawiającym EMS (w tym dotyczących wspólnego mechanizmu ochronnego dla jednolitego funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji) zgodnie z podstawowymi ustaleniami zatwierdzonymi przez przywódców. Mechanizm ochronny zostanie wprowadzony wcześniej pod warunkiem poczynienia wystarczających postępów w zakresie ograniczania ryzyka, co zostanie ocenione w 2020 r. Prace będą kontynuowane w pierwszym półroczu 2019 r. – w szczególności zostanie utworzona grupa robocza wysokiego szczebla ds. EDIS (europejskiego systemu gwarantowania depozytów) oraz dalej opracowywany będzie mechanizm zapewniania płynności w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. Prowadzone będą również dalsze prace nad strukturą, trybem wdrażania oraz harmonogramem instrumentu budżetowego na rzecz konwergencji i konkurencyjności dla strefy euro oraz dla państw członkowskich uczestniczących w ERM II na zasadzie dobrowolności. Cechy tego instrumentu zostaną uzgodnione w czerwcu 2019 r. Instrument ten zostanie przyjęty zgodnie z procedurą ustawodawczą, jak przewidziano w Traktatach, na podstawie odnośnego wniosku Komisji, do którego w razie potrzeby zostaną wprowadzone zmiany. Wszystkie te reformy mogłyby przyczynić się do wzmocnienia międzynarodowej roli euro, dzięki czemu będzie ona w większym stopniu odzwierciedlała globalne znaczenie ekonomiczne i finansowe strefy euro. Ważne jest, aby rozważano je z zachowaniem otwartości i przejrzystości względem państw członkowskich spoza strefy euro, przy pełnym poszanowaniu rynku wewnętrznego Unii.
- (10) W sprawie aspektów zatrudnieniowych i społecznych niniejszego zalecenia skonsultowano się z Komitetem ds. Zatrudnienia i Komitetem Ochrony Socjalnej,

NINIEJSZYM ZALECA państwom członkowskim strefy euro podjęcie, indywidualnie i zbiorowo, następujących działań w ramach Eurogrupy w latach 2019–2020:

1. Pogłębienie jednolitego rynku, poprawa otoczenia działalności gospodarczej oraz jakości instytucji oraz przeprowadzenie reform w celu wzmocnienia odporności rynku usług i rynku produktowego. Ograniczenie długu zewnętrznego i przeprowadzenie reform, aby zwiększyć konkurencyjność, szczególnie pod względem wydajności w państwach członkowskich strefy euro, w których występuje deficyt obrotów bieżących lub wysokie zadłużenie zewnętrzne, oraz wzmocnienie warunków sprzyjających wzrostowi płac, przy poszanowaniu roli partnerów społecznych, jak również wprowadzenie środków pobudzających inwestycje w państwach członkowskich strefy euro o dużych nadwyżkach na rachunku obrotów bieżących.
2. Wspieranie inwestycji publicznych i prywatnych oraz poprawa jakości i struktury finansów publicznych, przy jednoczesnym realizowaniu polityk z pełnym poszanowaniem paktu stabilności i wzrostu. Odbudowanie buforów fiskalnych, szczególnie w państwach członkowskich strefy euro, w których poziom długu publicznego jest wysoki. Wspieranie i realizacja działań UE na rzecz zwalczania agresywnego planowania podatkowego.
3. Zmniejszenie opodatkowania pracy oraz wzmocnienie systemów kształcenia i szkolenia oraz inwestycji w umiejętności, jak również zwiększenie skuteczności aktywnych polityk w zakresie rynku pracy, które wspierają skuteczne przepływy na rynku pracy. Wspieranie tworzenia dobrej jakości miejsc pracy oraz zlikwidowanie segmentacji rynków pracy i zapewnienie adekwatnych i stabilnych systemów ochrony socjalnej w strefie euro.
4. Uruchomienie mechanizmu ochronnego dla jednolitego funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji i przyspieszenie tego procesu, pod warunkiem poczynienia wystarczających postępów w zakresie ograniczania ryzyka. Kontynuowanie prac nad europejskim systemem gwarantowania depozytów, wraz z ustanowieniem grupy roboczej wysokiego szczebla. Wzmocnienie europejskich ram regulacyjnych i nadzorczych. Dalsze prace nad rozwiązaniem problemu ograniczeń w ramach aktualnego mechanizmu zapewniania płynności w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. Wspieranie uporządkowanego zmniejszania znacznego zadłużenia sektora prywatnego. Dalsze działania w celu sprawnego ograniczenia poziomu kredytów zagrożonych w strefie euro oraz zapobieganie ich akumulacji, w tym przez zaprzestanie preferencyjnego traktowania zadłużenia w systemie opodatkowania. Poczynienie ambitnych postępów w zakresie tworzenia unii rynków kapitałowych.

5. Poczynienie szybkich postępów w zakresie pogłębiania unii gospodarczej i walutowej, na podstawie oświadczenia ze szczytu strefy euro z 14 grudnia 2018 r., również z zamiarem wzmocnienia międzynarodowej roli euro, przy uwzględnieniu wniosków Komisji oraz inicjatyw państw członkowskich oraz przy pełnym poszanowaniu rynku wewnętrznego Unii i z zachowaniem otwartości i przejrzystości względem państw członkowskich spoza strefy euro.

Sporządzono w Brukseli dnia [...] r.

*W imieniu Rady
Przewodniczący*
