



Rada
Unii Europejskiej

Bruksela, 28 marca 2019 r.
(OR. en)

5643/19

ECOFIN 54
UEM 18
SOC 38
EMPL 31
COMPET 60
ENV 67
EDUC 22
RECH 47
ENER 31
JAI 49

AKTY USTAWODAWCZE I INNE INSTRUMENTY

Dotyczy: ZALECENIE RADY w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro

ZALECENIE RADY

z dnia ...

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,

¹ Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.

uwzględniając rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania¹, 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 306 z 23.11.2011, s. 25.

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) Strefa euro wkracza w szósty rok nieprzerwanego wzrostu gospodarczego, a ujemna luka produktowa się kurczy. 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, wynikającą z dynamiki eksportu w strefie euro i poprawy konkurencyjności strefy euro, 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. Jak stwierdzono w sprawozdaniu przedkładanym w ramach mechanizmu ostrzegania na 2019 r., przyjętym przez Komisję w dniu 21 listopada 2018 r., aby pomyślnie przywrócić równowagę w strefie euro, niezbędne jest odpowiednie tempo zmniejszania zadłużenia, sprzyjające warunki wzrostu i inflacji oraz dalsze reformy w celu zwiększenia wydajności. 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 rzeczowe 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) 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, wspierając jednocześnie wzrost gospodarczy i tworzenie 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 państw członkowskich należących do strefy euro wymaga zróżnicowanych polityk krajowych, które w pełni przestrzegają paktu stabilności i wzrostu, z uwzględnieniem przestrzeni fiskalnej i tzw. 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, pomaga wspierać wzrost gospodarczy i przywrócić równowagę.

- (5) Reformy fiskalne o charakterze strukturalnym nadal mają zasadnicze znaczenie dla poprawy 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 poprzez przesunięcie zasobów i przeznaczenie ich na inwestycje – zwiększyłaby wpływ budżetów publicznych na wzrost i zaowocowałyby podniesieniem wydajności w dłuższym okresie. Uproszczenie i modernizacja systemów podatkowych oraz zwalczanie oszustw podatkowych, uchylania się od opodatkowania i unikania opodatkowania, głównie 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 poszczególnych państwach członkowskich strefy euro. Odporne struktury gospodarcze chronią gospodarkę przed znaczącymi i długotrwałymi skutkami wstrząsów dla dochodów i podaży pracy. Struktury te mogą 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, zwłaszcza skuteczności systemu wymiaru sprawiedliwości, sprzyjają odporności gospodarczej w strefie euro i państwach członkowskich. Jednolity rynek, który okazał się ważnym motorem wzrostu i konwergencji między państwami członkowskimi, nadal dysponuje znacznym niewykorzystanym potencjałem; konieczne są w związku z tym postępy, aby go pogłębić, w szczególności jeżeli chodzi o usługi, działalność cyfrową, energię i transport, i jednocześnie zapewnienie terminowego wdrażania i skuteczniejszego egzekwowania prawodawstwa.

- (7) Europejski filar praw socjalnych określa 20 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 miejsc pracy o wysokiej jakości oraz ograniczają segmentację, mogą przyczynić się do zwiększenia wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu, poprawy odporności gospodarczej i automatycznej stabilizacji, ograniczenia nierówności, zmniejszania ubóstwa i wykluczenia społecznego oraz sprostania wyzwaniom, jakie niesie za 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 strefy 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, podatek 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 zasadnicze 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. Szczególnie 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 minimalnych wymogów w zakresie funduszy własnych i zobowiązań kwalifikowalnych. 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 umożliwić zarówno obniżenie dotychczasowego poziomu kredytów zagrożonych, jak i uniknięcie ich akumulacji w przyszłości. Pakiet bankowy z listopada 2016 r., który ma w większym stopniu ograniczać 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 środki mające na celu wzmocnienie Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego oraz pogłębienie współpracy w zakresie nadzoru, aby poprawić egzekwowanie ram regulacyjnych w tym obszarze. Poczyniono znaczne postępy, jeżeli chodzi o utworzenie unii bankowej, m.in. dzięki zawartemu ostatnio porozumieniu w sprawie uruchomienia wspólnego mechanizmu ochronnego w ramach jednolitego funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji; jednak budowa tej unii 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 zawartych w oświadczeniu przyjętym podczas szczytu strefy euro 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 dokonanych podczas tego szczytu – 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 podczas szczytu strefy euro. 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. europejskiego systemu gwarantowania depozytów (EDIS) oraz dalej opracowywany będzie mechanizm zapewniania płynności w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. Prowadzone będą również dalsze prace nad strukturą, ustaleniami dotyczącymi wdrażania oraz harmonogramem instrumentu budżetowego na rzecz konwergencji i konkurencyjności dla strefy euro oraz, na zasadzie dobrowolności, dla państw członkowskich spoza strefy euro uczestniczących w mechanizmie kursów walutowych (ERM II). 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 o reformach tych dyskutowano 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, aby w latach 2019–2020 państwa członkowskie strefy euro podjęły w ramach Eurogrupy, indywidualnie i zbiorowo, działania mające następujące cele:

1. Pogłębienie jednolitego rynku, poprawa otoczenia działalności gospodarczej i jakości instytucji oraz przeprowadzenie reform w celu wzmocnienia odporności rynku usług i rynku produktowego. Ograniczenie długu zewnętrznego i przeprowadzenie reform, aby zwiększyć konkurencyjność, w szczególności poprzez zwiększenie wydajności w państwach członkowskich strefy euro, w których występuje deficyt obrotów bieżących lub wysoki poziom długu zewnętrznego, oraz wzmocnienie warunków sprzyjających wzrostowi płac, w sposób zapewniający poszanowanie roli partnerów społecznych. 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 w sposób, który zapewnia pełne poszanowanie 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 zwiększenie inwestycji w umiejętności. Poprawa skuteczności aktywnych polityk w zakresie rynku pracy, które wspierają skuteczne przepływy na rynku pracy. Wspieranie tworzenia miejsc pracy o wysokiej jakości oraz ograniczanie segmentacji rynków pracy. Zapewnienie adekwatnych i stabilnych systemów ochrony socjalnej w strefie euro.

4. Uruchomienie mechanizmu ochronnego dla jednolitego funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji i jego wcześniejsze wdrożenie, pod warunkiem poczynienia wystarczających postępów w zakresie ograniczania ryzyka. Kontynuowanie prac nad EDIS, w szczególności poprzez ustanowienie 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 akumulacji takich kredytów, 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 UGW, na podstawie oświadczenia przyjętego podczas szczytu strefy euro 14 grudnia 2018 r., również z myślą o wzmocnieniu międzynarodowej roli euro, przy uwzględnieniu wniosków Komisji i 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 ...

*W imieniu Rady
Przewodniczący*