

Bruksela, 28 marca 2023 r.
(OR. en)

6819/23

ECOFIN 187
UEM 46
SOC 143
EMPL 100
COMPET 143
ENV 174
EDUC 74
RECH 62
ENER 92
JAI 214
GENDER 21
ANTIDISCRIM 21
JEUN 40
SAN 100

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 ust. 1 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,

¹ Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.

² Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 25.

uwzględniając zalecenie Komisji Europejskiej,

uwzględniając konkluzje Rady Europejskiej,

po zasięgnięciu opinii Komitetu Ekonomiczno-Finansowego,

po zasięgnięciu opinii Komitetu Polityki Gospodarczej,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) Ożywienie gospodarcze w strefie euro w okresie po pandemii COVID-19 zostało przerwane przez szereg wstrząsów zewnętrznych. Dzięki, w szczególności, zdecydowanej reakcji w zakresie polityki gospodarczej, zarówno na szczeblu krajowym, jak i unijnym, oraz zniesieniu środków powstrzymujących rozprzestrzenianie się koronawirusa strefa euro odnotowała w 2021 r. i 2022 r. solidny wzrost PKB wynoszący mianowicie, odpowiednio, 5,3 % i 3,5 %. Rynek pracy również okazał się odporny, przy rekordowo niskiej stopie bezrobocia na poziomie 6,7 % w 2022 r. Wzrost światowych cen energii, zwiększona niepewność i zakłócenia w łańcuchu dostaw spowodowane rosyjską wojną napastniczą przeciwko Ukrainie doprowadziły jednak do wyraźnego spowolnienia aktywności gospodarczej w drugiej połowie 2022 r. Kryzys energetyczny poskutkował ponowną oceną i obniżeniem prognoz na 2023 r. Ogólnie rzecz biorąc, wzrost PKB w strefie euro ma się zmniejszyć do zaledwie 0,3 % w 2023 r., a następnie powrócić do poziomu 1,5 % w 2024 r. Rynek energii i inne rynki towarowe napędzają inflację, która z biegiem czasu objęła także inne produkty i w 2022 r. osiągnęła poziom 8,4 %. Obecnie oczekuje się, że inflacja pozostanie na wysokim poziomie w nadchodzących miesiącach i w 2023 r. utrzyma się na poziomie 6,1 %, a następnie zmniejszy się w 2024 r. Oczekuje się, że rynki pracy pozostaną stabilne, ponieważ popyt na pracę pozostaje wysoki. W związku z tym, że duża część przedsiębiorstw nadal zgłasza niedobory pracowników, w przyszłym roku bezrobocie ma wzrosnąć jedynie umiarkowanie, a następnie ponownie zmniejszy się w 2024 r. Jednocześnie oczekuje się, że wzrost płacy nominalnej zwiększy się w 2023 r., ale utrzyma się poniżej poziomu inflacji, co doprowadzi do spadku siły nabywczej gospodarstw domowych.

W tym kontekście nadwyżka obrotów bieżących strefy euro zmniejszyła się wraz z silnie pogarszającym się bilansem energetycznym i – w przyszłości – nominalna deprecjacja euro w stosunku do dolara amerykańskiego i niektórych innych walut od drugiej połowy 2021 r. prawdopodobnie tylko w niewielkim stopniu zwiększy konkurencyjność ze względu na wysokie koszty energii.

- (2) Pogorszenie warunków makroekonomicznych i duże różnice cen w poszczególnych państwach członkowskich stanowią wyzwanie dla konwergencji dochodów i cyklu koniunkturalnego w strefie euro. Chociaż pandemia COVID-19 doprowadziła do głębokich, w dużej mierze jednak przejściowych rozbieżności w wynikach makroekonomicznych, miała ona ograniczony i tymczasowy wpływ na synchronizację cyklu koniunkturalnego. Kryzys energetyczny pociąga za sobą nowe niejednorodne skutki makroekonomiczne w strefie euro. Ze względu na różnice między poszczególnymi krajami pod względem ich koszyków energetycznych oraz polityk mających na celu łagodzenie skutków wstrząsu energetycznego, w obrębie strefy euro pojawiły się duże różnice w zakresie stóp inflacji ogólnej i bazowej. Wyższe ceny energii i presja na łańcuchy dostaw miały nierównomierny wpływ na produkcję i usługi w państwach członkowskich strefy euro i mogą negatywnie wpłynąć na względną konkurencyjność. Chociaż dostępne wskaźniki sugerują, że luki w zakresie konkurencyjności w strefie euro były jak dotąd ograniczone, rozbieżności w saldach obrotów bieżących w strefie euro pogłębiły się ostatnio, głównie ze względu na pogarszające się bilanse energetyczne.

- (3) Zapewnienie odpowiedniej i skoordynowanej reakcji politycznej na pogarszające się perspektywy gospodarcze i wysoką inflację wymaga odpowiednio skalibrowanych i spójnych polityk pieniężnych i fiskalnych. W ramach polityki pieniężnej należy zająć się problemem wysokiej inflacji. Europejski Bank Centralny (EBC) jest gotowy do przeciwdziałania ewentualnym ryzykom nieuzasadnionej i nieuporządkowanej dynamiki rynku, która stanowi poważne zagrożenie dla transmisji polityki pieniężnej w całej strefie euro. W obecnej sytuacji szeroko zakrojona ekspansja fiskalna mająca na celu wspieranie popytu dodatkowo zwiększyłaby presję inflacyjną. Kilka państw członkowskich strefy euro odnotowuje wysoki poziom długu publicznego. Wymaga to odpowiedniego zróżnicowania polityk fiskalnych w poszczególnych państwach członkowskich w zależności od ich sytuacji gospodarczej i fiskalnej, zgodnie z zaleceniami Rady w jej zaleceniach z dnia 12 lipca 2022 r. w sprawie krajowych programów reform, zawierających opinie Rady na temat przedstawionych przez państwa członkowskie programów stabilności na 2022 r.¹ Wymaga to również, aby państwa były przygotowane na dostosowywanie bieżących wydatków pierwotnych finansowanych ze środków krajowych do zmieniającej się sytuacji, przy jednoczesnym zachowaniu długookresowej zdolności do obsługi długu. Równocześnie potrzebne są ukierunkowane i tymczasowe środki polityki fiskalnej, by udzielić wsparcia osobom i przedsiębiorstwom znajdującym się w trudnej sytuacji, również z myślą o utrzymaniu miejsc pracy i kapitału ludzkiego, zachowując przy tym sygnały cenowe i zapewniając zachęty do ograniczania zużycia energii. Kluczowe znaczenie ma w dalszym ciągu ścisła koordynacja reakcji politycznych między państwami członkowskimi. Polityka rynku pracy i polityka społeczna również odgrywają zasadniczą rolę w przeciwdziałaniu społecznym skutkom wysokiej inflacji. Wzrost średnich wynagrodzeń nie nadąża za inflacją w 2022 r.

¹ Zalecenia Rady z dnia 12 lipca 2022 r. w sprawie krajowych programów reform, zawierające opinie Rady na temat programów stabilności na 2022 r. (Dz.U. C 334 z 1.9.2022, s. 1, 35, 44, 52, 60, 70, 96, 104, 112, 120, 128, 146, 154, 162, 181, 197, 205, 213, 221).

Dynamika płac będzie w przyszłości wymagała zachowania starannej równowagi, tak aby zapewnić ochronę siły nabywczej pracowników – ze szczególnym uwzględnieniem pracowników nisko uposażonych – przy jednoczesnym unikaniu ryzyka polegającego na zasilaniu inflacji przez płace i pogłębianiu pojawiających się różnic w konkurencyjności w strefie euro i na całym świecie. Promowanie wysokiej jakości zatrudnienia mogłoby również przyczynić się do podtrzymania konsumpcji. Aktywne zaangażowanie partnerów społecznych pomaga określić wyzwania, w tym konkretne wyzwania w ramach unii walutowej, pozwala udoskonalić rozwiązania polityczne i zapewnia większe poczucie odpowiedzialności za agendę polityki gospodarczej i społecznej. Polityka po stronie podaży również może przyczynić się do obniżenia inflacji poprzez przyspieszenie tworzenia alternatywnych źródeł zaopatrzenia w energię, pobudzanie konkurencji i innowacyjności, poprawę alokacji zasobów oraz wspieranie wzrostu wydajności. Zagrożenia dla stabilności finansowej również wymagają stałego monitorowania.

- (4) Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności ustanowiony rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241¹ (zwany dalej „Instrumentem”) oraz fundusze polityki spójności stanowią kluczowe narzędzia wzmacniania odporności strefy euro i wspierania konwergencji. Wdrażanie Instrumentu w państwach członkowskich strefy euro przebiega pomyślnie: po wypełnieniu przez poszczególne państwa kamieni milowych i osiągnięciu wartości docelowych wypłacono ponad 136 000 000 000 EUR w formie płatności zaliczkowych. Od wybuchu pandemii COVID-19 w ramach programów polityki spójności wypłacono państwom członkowskim strefy euro ponad 82 000 000 000 EUR. Instrument i fundusze polityki spójności przyczyniają się do realizacji priorytetów polityki strefy euro za pośrednictwem kilku kanałów: wspierają działalność gospodarczą poprzez dodatkowe inwestycje oraz, w dłuższej perspektywie, planowane inwestycje i reformy strukturalne mają wspierać zieloną i cyfrową transformację, a jednocześnie stymulować wyższy wzrost wydajności i produkcji potencjalnej, a także wzmacniać odporność państw członkowskich. Duża część inwestycji i reform realizowanych w ramach Instrumentu jest istotna dla realizacji priorytetów polityki strefy euro określonych w poprzednich zaleceniach dla strefy euro. W związku z tym dalsze wdrażanie uzgodnionych reform i inwestycji w oparciu o zaplanowany harmonogram ma zasadnicze znaczenie dla utrzymania tempa reform.

¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241 z dnia 12 lutego 2021 r. ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (Dz.U. L 057 z 18.2.2021, s. 17).

- (5) W rocznej analizie zrównoważonego wzrostu gospodarczego zawartej w komunikacie Komisji z dnia 22 listopada 2022 r. przedstawiono kluczowe priorytety polityki i wytyczne na nadchodzący rok w celu zapewnienia spójnej reakcji polityki gospodarczej na poziomie Unii. Roczna analiza zrównoważonego wzrostu gospodarczego jest ustrukturyzowana wokół czterech wymiarów konkurencyjnej zrównoważoności: zrównoważenia środowiskowego, sprawiedliwości, wydajności i stabilności makroekonomicznej; jest ona także zgodna z celami Organizacji Narodów Zjednoczonych w zakresie zrównoważonego rozwoju. Ponadto, sprawozdanie przedkładane w ramach mechanizmu ostrzegania 2023 opublikowane w dniu 22 listopada 2022 r. zawiera analizę Komisji dotyczącą potencjalnych zakłóceń równowagi makroekonomicznej, które mogą utrudniać prawidłowe funkcjonowanie gospodarek państw członkowskich, unii gospodarczej i walutowej oraz całej Unii.
- (6) Gwałtowny wzrost inflacji w ciągu ostatniego roku spowodował szybkie dostosowanie kursu polityki pieniężnej na całym świecie. EBC rozpoczął normalizację polityki pieniężnej, aby zapewnić szybkie przywrócenie inflacji do średniookresowego docelowego poziomu wynoszącego 2 %. Wskazał on również, że normalizacja stóp procentowych będzie kontynuowana z uwzględnieniem zmian danych gospodarczych. Ograniczenia podaży odgrywają istotną rolę w trwającym od niedawna wzroście inflacji, a różnice w poziomie inflacji sprawiają, że prowadzenie polityki pieniężnej staje się trudniejsze. Równomierna transmisja kursu polityki w całej strefie euro jest warunkiem wstępnym realizacji zadań stojących przed polityką pieniężną.

- (7) Prognozuje się, że kurs polityki fiskalnej strefy euro, mierzony jako zmiana wydatków pierwotnych netto w stosunku do średniego wzrostu potencjalnego, będzie – według Komisji – ekspansywny w 2022 r., a w 2023 r. zasadniczo neutralny, jednak kurs ten stałby się ekspansywny, gdyby w ciągu 2023 r. wdrożono dodatkowe lub przedłużono aktualne środki wsparcia w zakresie energii. W 2023 r. polityka fiskalna powinna unikać wzmocnienia skutków inflacyjnych wynikających z obecnych szoków podażyowych, a szeroko zakrojony impuls fiskalny dla gospodarki nie jest uzasadniony ani na szczeblu krajowym, ani w całej strefie euro. Wyzwanie to jest szczególnie dotkliwe dla państw członkowskich doświadczających wysokiej inflacji bazowej, również w świetle poważnych trudności gospodarczych i społecznych spowodowanych spadkiem siły nabywczej pracowników, w szczególności pracowników nisko uposażonych. Ponadto polityka fiskalna powinna pozostać ostrożna i łączyć wyższe inwestycje z kontrolą wzrostu bieżących wydatków pierwotnych netto. W tym kontekście oczekiwany dalszy wzrost absorpcji Instrumentu i inwestycji finansowanych ze środków krajowych we wszystkich państwach członkowskich jest spójny z potrzebą zwiększenia inwestycji publicznych i prywatnych na rzecz zielonej i cyfrowej transformacji oraz bezpieczeństwa energetycznego. Jednocześnie sprawna polityka fiskalna ułatwiłaby reagowanie na dużą niepewność i poważne ryzyko pogorszenia perspektyw gospodarczych, nie osłabiając przy tym zachęt do transformacji energetycznej. Pandemia COVID-19 pozostawiła po sobie bardzo wysokie zadłużenie w strefie euro i choć oczekuje się, że dług publiczny obniży się, i tak pozostanie on na znacznie wyższym poziomie niż przed pandemią. Chociaż zagrożenia dla stabilności w perspektywie krótkoterminowej znacznie się zmniejszyły, w kilku państwach członkowskich ryzyko średnio- i długoterminowe pozostaje wysokie; oczekuje się także, że wzrost stóp procentowych stopniowo przyczyni się do podwyższenia poziomu zadłużenia.

- (8) Aby zareagować na wzrost cen energii, państwa członkowskie strefy euro wprowadziły środki nadzwyczajne, których wartość szacuje się na 1,25 % PKB w 2022 r. i do 1 % w 2023 r., przy czym spodziewany spadek jest uzależniony od kierunku zmian cen energii i realizacji zaplanowanego wycofania powiązanych środków. Według oceny służb Komisji prognoza gospodarcza z jesieni 2022 r., podjęte dotychczas działania mają na celu głównie ograniczenie podwyżek cen, a średnio jedynie 20 % z nich to ukierunkowane środki dotyczące dochodów. Istnieje potrzeba ograniczenia kosztów fiskalnych takich środków wsparcia, przy jednoczesnym uwzględnieniu ich efektu dystrybucyjnego w poszczególnych przedziałach dochodów, wpływu na zapotrzebowanie na energię oraz na inwestycje w zieloną transformację, ewentualnych zakłóceń na jednolitym rynku i negatywnych skutków ubocznych w poszczególnych państwach członkowskich. W tym celu ważne jest uzgodnienie wspólnego podejścia. W szczególności można by rozważyć odpowiednio skalibrowany dwupoziomowy model ustalania cen energii, w ramach którego konsumenci podatni na zagrożenia korzystają z cen regulowanych do pewnego poziomu zużycia, oraz inne systemy służące osiągnięciu podobnych celów, z uwzględnieniem specyfiki poszczególnych państw. Dodatkowo można by się zastanowić nad odpowiednimi sposobami wycofania wsparcia, gdy zmniejszy się presja w zakresie cen energii. Poza tymczasowymi środkami dotyczącymi energii inwestycje publiczne i prywatne mogą przyczynić się do zwiększenia niezależności energetycznej i bezpieczeństwa energetycznego oraz do zielonej transformacji. Od czasu światowego kryzysu finansowego strefa euro cierpi z powodu niskiego poziomu inwestycji, zarówno prywatnych, jak i publicznych.

Działania polityczne podjęte w odpowiedzi na kryzys związany z COVID-19, przy wyjątkowym wsparciu w ramach NextGenerationEU, pomogły utrzymać poziom inwestycji publicznych, co miało pozytywny wpływ na wzrost potencjalny, zwłaszcza w państwach członkowskich o najwyższym poziomie długu publicznego. Dalsze inwestycje prywatne i publiczne, w szczególności w ramach realizacji planów odbudowy i zwiększania odporności, programów polityki spójności oraz krajowych planów w dziedzinie energii i klimatu, które mają zostać zaktualizowane przez państwa członkowskie do czerwca 2023 r., mają krytyczne znaczenie dla zrównoważonego i spójnego wzrostu gospodarczego oraz dla osiągnięcia zielonej i cyfrowej transformacji.

- (9) W dniu 9 listopada 2022 r. Komisja opublikowała komunikat w sprawie kierunków reformy unijnych ram zarządzania gospodarczego z myślą o poprawie skuteczności nadzoru gospodarczego i koordynacji polityki w Unii. Celem tego komunikatu jest określenie prostszej i zintegrowanej struktury nadzoru makrofiskalnego w celu zapewnienia długookresowej zdolności do obsługi długu i wspierania zrównoważonego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu. Kluczowymi elementami tego komunikatu są: uproszczenie ram, zwiększenie poczucia odpowiedzialności na szczeblu krajowym oraz bardziej rygorystyczne egzekwowanie przepisów. W tym komunikacie zaproponowano, by trajektorie fiskalne były określane w średnioterminowych planach fiskalno-strukturalnych proponowanych przez państwa członkowskie w ramach przejrzystych i wspólnych ram Unii. Plany te byłyby przyjmowane przez Radę i zawierałyby zobowiązania fiskalne oraz zobowiązania w zakresie reform i inwestycji wspierające długookresową zdolność do obsługi długu i zrównoważony wzrost gospodarczy oraz odzwierciedlające priorytety unijne i krajowe. Zobowiązania w zakresie reform i inwestycji zawarte w krajowym średnioterminowym planie fiskalno-strukturalnym umożliwiłyby wydłużenie okresu korekty fiskalnej.

Przy utrzymaniu określonych w Traktacie wartości referencyjnych 3 % PKB w przypadku deficytu i 60 % PKB w przypadku długu ramy te bazowałyby na nadzorze opartym w większym stopniu na ryzyku i skoncentrowanym na długookresowej zdolności do obsługi długu. W odniesieniu do procedury dotyczącej zakłóceń równowagi makroekonomicznej należy nadal eliminować takie zakłócenia w sposób skoordynowany i wyważony. W komunikacie zaproponowano bardziej perspektywne ramy umożliwiające identyfikowanie na wczesnym etapie pojawiających się zagrożeń. Ocena dotycząca występowania zakłóceń równowagi będzie dalej opierać się na trzech kryteriach, którymi są: powaga sytuacji, rozwój sytuacji oraz reakcja polityczna. Kryteriom rozwoju sytuacji i reakcji politycznej danego państwa członkowskiego zostanie jednak przypisane większe znaczenie w ramach oceny.

- (10) Rynek pracy w strefie euro wykazał się niezwykłą odpornością dzięki wsparciu politycznemu podczas kryzysu związanego z COVID-19. W pierwszym kwartale 2022 r. łączna liczba przepracowanych godzin przekroczyła poziom sprzed pandemii, a zatrudnienie nadal rosło w pierwszej połowie 2022 r. do rekordowo wysokich poziomów w drugim kwartale 2022 r., co spowodowało spadek stopy bezrobocia do 6,8 %, czyli najniższego poziomu od czasu wprowadzenia euro. Wciąż istnieje jednak pole do poprawy sytuacji w odniesieniu do integracji na rynku pracy kobiet, młodzieży i osób starszych, osób z niepełnosprawnościami i grup szczególnie wrażliwych. W przyszłości spodziewane spowolnienie aktywności gospodarczej będzie miało negatywny wpływ na perspektywy zatrudnienia, a stopa bezrobocia nieznacznie wzrośnie w 2023 r. Niewiele jest dowodów na to, że kryzys związany z COVID-19 doprowadził do strukturalnego pogorszenia się związanego z kojarzeniem ofert pracy z poszukującymi zatrudnienia.

Istnieją jednak znaczne różnice pod względem rynku pracy między poszczególnymi państwami członkowskimi i sektorami. Od 2019 r. najwięcej nowych miejsc pracy odnotowano w sektorze technologii informacyjnych i usług świadczonych w ramach wolnych zawodów, natomiast w branżach: transportowej, związanej z zakwaterowaniem i usług gastronomicznych odnotowano spadek liczby miejsc pracy. Zmiany demograficzne prawdopodobnie również odegrają rolę w zaostrzeniu sytuacji rynków pracy w strefie euro. Odpowiednie i skuteczne inwestycje w wysokiej jakości kształcenie i szkolenie w każdym wieku będą miały ogromne znaczenie dla złagodzenia obecnego i przyszłego niedoboru wykwalifikowanej kadry oraz dla wspierania zielonej i cyfrowej transformacji. Wzrost płac nieznacznie zwiększył się w 2022 r., co doprowadziło do łącznego wzrostu jednostkowych kosztów pracy. Utrzymuje się on jednak ogólnie na umiarkowanym poziomie i prognozuje się, że pozostanie znacznie poniżej poziomu inflacji. Przewiduje się, że realne wynagrodzenie pracowników zmniejszy się w 2022 r. o 2,8 % i o kolejne 0,9 % w 2023 r., po czym straty te zostaną częściowo nadrobione w 2024 r. Ugruntowane oczekiwania inflacyjne odgrywają kluczową rolę w ograniczaniu ryzyka, że szybki wzrost roszczeń płacowych jeszcze bardziej przyspieszy inflację.

- (11) Reformy strukturalne, w tym reformy przeprowadzane w ramach Europejskiego Zielonego Ładu lub reformy na rzecz zielonej i cyfrowej transformacji wspierane przez Instrument, w szczególności w związku ze zmianami wprowadzonymi w rozporządzeniu (UE) 2021/241 rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/435¹ oraz w celu realizacji planu REPowerEU zawartego w komunikacie Komisji z dnia 18 maja 2022 r., mają decydujące znaczenie dla wzmocnienia jednolitego rynku i odporności gospodarek strefy euro. W tym względzie ważne jest również wdrożenie reform określonych przez Radę w zaleceniach dla poszczególnych krajów w 2022 r. w kontekście europejskiego semestru. Dalsza poprawa otoczenia działalności gospodarczej, w tym poprzez ograniczenie barier dla inwestycji i realokacji kapitału, modernizacja administracji publicznej, przyspieszenie wydawania zezwoleń przy jednoczesnej ochronie środowiska, oraz usuwanie restrykcyjnych ram regulacyjnych mogą zwiększyć wydajność i wzrost gospodarczy. Reformy, wraz z inwestycjami, mają zasadnicze znaczenie dla osiągnięcia zielonej i cyfrowej transformacji, w szczególności dla poprawy efektywności energetycznej, wspierania transformacji w kierunku neutralności klimatycznej, zwiększenia dostaw i wykorzystania energii ze źródeł odnawialnych, a także wspierania zmiany i podnoszenia kwalifikacji. Szybki i stały wzrost cen energii sprawił, że modele biznesowe sektorów energochłonnych oraz małych i średnich przedsiębiorstw znalazły się pod presją, co ma wpływ na zatrudnienie i kapitał ludzki. Efektywne zasady postępowania w przypadku stwierdzenia niewypłacalności mogą wspierać transformację i ułatwiać realokację zasobów. Zasady postępowania w przypadku stwierdzenia niewypłacalności nadal znacznie różnią się między sobą w strefie euro, a zwiększenie ich skuteczności i harmonizacji przyczyniłoby się do dostosowania gospodarczego i wsparłoby jednolity rynek kapitałowy.

¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/435 z dnia 27 lutego 2023 r. w sprawie zmiany rozporządzenia (UE) 2021/241 w odniesieniu do rozdziałów REPowerEU w planach odbudowy i zwiększania odporności oraz zmiany rozporządzeń (UE) nr 1303/2013, (UE) 2021/1060 i (UE) 2021/1755 oraz dyrektywy 2003/87/WE (Dz.U. L 63 z 28.2.2023, s. 1).

- (12) W 2022 r. sektor bankowy wykazał się ogólną odpornością. Chociaż sektor bankowy strefy euro jako całość jest dobrze wyposażony w kapitał i odnotowuje od 2021 r. poprawę rentowności, gwałtowne pogorszenie perspektyw makroekonomicznych wraz z wyższymi stopami procentowymi zwiększającymi koszty dla kredytobiorców może przełożyć się na słabszą jakość aktywów. Przy utrudnionym dostępie do kredytów terminowe monitorowanie ryzyka, proaktywna współpraca z dłużnikami oraz aktywne zarządzanie kredytami zagrożonymi mają istotne znaczenie dla utrzymania zdolności banków do finansowania gospodarki. Odporność instytucji kredytowych może być zagrożona przez czynniki strukturalne, w tym nadwyżkę zdolności produkcyjnych i konkurencję ze strony nowych dostawców usług finansowych. Na rynkach finansowych mogą również pojawić się inne rodzaje ryzyka. W szczególności wyższe premie z tytułu ryzyka i zaostrzenie warunków płynności mogą prowadzić do spadku cen aktywów. Ze względu na wezwania do uzupełnienia depozytu zabezpieczającego może to powodować dalszą presję wykraczającą poza zaburzenie płynności, którego doświadczają już niektóre przedsiębiorstwa energetyczne. Sposób, w jaki rynki nieruchomości mieszkalnych i komercyjnych reagują na wyższe stopy procentowe, również wymaga ścisłego monitorowania, ponieważ niższy popyt i pogarszająca się zdolność obsługi długu mogą wywierać presję na spadek cen nieruchomości i zaostrzać ryzyka cykliczne, szczególnie w państwach członkowskich strefy euro o wysokim poziomie zadłużenia gospodarstw domowych. Ponadto większej uwagi wymaga zwiększone ryzyko w cyberprzestrzeni, a rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/2554¹ wzmocni odporność przedsiębiorstw finansowych na ryzyko związane z technologiami informacyjno-komunikacyjnymi. We wrześniu 2022 r. Europejska Rada ds. Ryzyka Systemowego wydała zalecenie ERRS/2022/7 zawierające ostrzeżenie, w którym zwróciła się do instytucji sektora prywatnego, uczestników rynku i odpowiednich organów o dalsze przygotowywanie się na scenariusze ryzyka zdarzeń skrajnych.

¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/2554 z dnia 14 grudnia 2022 r. w sprawie operacyjnej odporności cyfrowej sektora finansowego i zmieniające rozporządzenia (WE) nr 1060/2009, (UE) nr 648/2012, (UE) nr 600/2014, (UE) nr 909/2014 oraz (UE) 2016/1011 (Dz.U. L 333 z 27.12.2022, s. 1).

- (13) W czerwcu 2022 r. Eurogrupa uzgodniła, że prace nad przyszłością unii bankowej powinny koncentrować się – w trybie natychmiastowym – na wzmocnieniu wspólnych ram zarządzania kryzysowego w sektorze bankowym i krajowych systemów gwarantowania depozytów, tak aby ramy te były dostosowane do wszystkich rodzajów banków. Eurogrupa zobowiązała się do dokonania następnie przeglądu stanu unii bankowej i określenia w drodze konsensusu ewentualnych dalszych działań dotyczących pozostałych nierozstrzygniętych elementów w celu wzmocnienia i dokończenia budowy unii bankowej. Komisja zapowiedziała, że w pierwszej połowie 2023 r. zamierza przedstawić wniosek ustawodawczy w sprawie ram zarządzania kryzysowego i gwarantowania depozytów. Zmiany ram zarządzania kryzysowego i gwarantowania depozytów mogą przyczynić się do zwiększenia odporności sektora bankowego strefy euro. Komisja zapowiedziała również, że w pierwszej połowie 2023 r. przedstawi wniosek ustawodawczy, który – z zastrzeżeniem decyzji współprawodawców – ustanowi cyfrowe euro i ureguluje jego główne cechy. Możliwa decyzja o emisji cyfrowego euro zostałaby podjęta przez Radę Prezesów EBC po zakończeniu ewentualnej fazy realizacji. Cyfrowe euro, które stanowiłoby uzupełnienie gotówki, mogłoby przynieść gospodarce strefy euro szereg korzyści. W szczególności wspierałoby cyfryzację gospodarki i innowacje w zakresie płatności, wzmacniając przy tym międzynarodową rolę euro. Opracowanie cyfrowego euro mogłoby, również w kontekście obecnej sytuacji geopolitycznej, zwiększyć gospodarczą i finansową autonomię strefy euro i Unii,

NINIEJSZYM ZALECA państwom członkowskim strefy euro podjęcie, indywidualnie – w tym poprzez wdrażanie planów odbudowy i zwiększania odporności – i zbiorowo, w ramach Eurogrupy, następujących działań w latach 2023–2024:

1. Powstrzymanie się od przyznawania szerokiego wsparcia popytu zagregowanego w 2023 r., a jednocześnie lepsze ukierunkowanie środków polityki fiskalnej na zaradzenie wpływowi wysokich cen energii na gospodarstwa domowe znajdujące się w trudnej sytuacji i rentowne przedsiębiorstwa oraz przy utrzymaniu umiejętności sprawnego dostosowywania się do szybko zmieniającej się sytuacji w razie potrzeby. Dalsze koordynowanie krajowych polityk fiskalnych poszczególnych państw członkowskich w celu utrzymania długookresowej zdolności do obsługi długu i zrównoważonego zwiększenia potencjału wzrostu gospodarczego, co ułatwi również zadanie polityki pieniężnej, jakim jest szybkie przywrócenie inflacji do średniookresowego docelowego poziomu EBC wynoszącego 2 %. Uzgodnienie wspólnego podejścia, a w szczególności rozważenie zastąpienia szeroko zakrojonych środków cenowych odpowiednio skalibrowanym i racjonalnym pod względem kosztów dwupoziomym modelem ustalania cen energii zapewniającym zachęty do oszczędzania energii lub innymi systemami służącymi osiągnięciu podobnych celów, z uwzględnieniem specyfiki poszczególnych państw, a także zastanowienie się nad odpowiednimi sposobami wycofania wsparcia, gdy zmniejszy się presja w zakresie cen energii. Określenie odpowiednio zróżnicowanych średniookresowych strategii fiskalnych poprzez stopniową i zrównoważoną konsolidację, a także poprzez inwestycje i reformy, w celu osiągnięcia ostrożnych średniookresowych sytuacji fiskalnych.

2. Utrzymanie wysokiego poziomu inwestycji publicznych i promowanie inwestycji prywatnych niezbędnych do zwiększenia odporności gospodarczej i społecznej oraz wsparcia zielonej i cyfrowej transformacji, w tym w celu zwiększenia efektywności energetycznej i przejścia na energię ze źródeł odnawialnych. Wdrożenie programów polityki spójności oraz planów odbudowy i zwiększania odporności, z zapewnieniem terminowej realizacji reform i inwestycji, oraz zadbanie, aby aktualizacje planów były ukierunkowane – z uwzględnieniem zmieniającej się sytuacji gospodarczej – i nie ograniczały ogólnych ambicji. Podjęcie dalszych kroków, w tym za pośrednictwem rozdziałów REPowerEU w planach odbudowy i zwiększania odporności za pośrednictwem krajowych planów w dziedzinie energii i klimatu, w celu przyspieszenia transformacji energetycznej i zwiększenia niezależności energetycznej Unii.
3. Wspieranie – zgodnie z praktykami krajowymi i z poszanowaniem roli partnerów społecznych – dynamiki płac, która łagodzi spadek siły nabywczej pracowników, w szczególności pracowników o niskich dochodach, przy jednoczesnym odzwierciedleniu średniookresowych zmian w zakresie wydajności i ograniczeniu efektu drugiej rundy w odniesieniu do inflacji. Opracowanie i dostosowanie, w razie potrzeby, systemów wsparcia społecznego, aby pomóc gospodarstwom domowym znajdującym się w trudnej sytuacji w radzeniu sobie ze wstrząsem energetycznym oraz z zieloną i cyfrową transformacją, oraz uwzględnienie zwiększonego zagrożenia ubóstwem. Dalsze udoskonalanie aktywnej polityki rynku pracy i podjęcie działań w celu rozwiązania problemu niedoboru wykwalifikowanej kadry oraz promowania wysokiej jakości zatrudnienia. Zapewnienie skutecznego zaangażowania partnerów społecznych w kształtowanie polityki i wzmocnienie dialogu społecznego.

4. Zapewnienie, aby wsparcie dla firm, w szczególności małych i średnich przedsiębiorstw, które znajdują się pod presją finansową z powodu kryzysu energetycznego, było racjonalne pod względem kosztów, tymczasowe i ukierunkowane na rentowne przedsiębiorstwa. W ramach udzielanego wsparcia należy utrzymać zachęty na rzecz efektywności energetycznej i energii ze źródeł odnawialnych, przy jednoczesnym zachowaniu równych warunków działania i integralności jednolitego rynku, w tym za pośrednictwem tymczasowych kryzysowych ram pomocy państwa. Dalsza poprawa otoczenia działalności gospodarczej, szczególnie poprzez pobudzanie konkurencji i zwiększenie efektywności ram prawnych dotyczących niewypłacalności w taki sposób, aby umożliwiały one skuteczne i terminowe prowadzenie postępowań w zakresie upadłości i restrukturyzacji przedsiębiorstw. Przyczynianie się do postępów w tworzeniu unii rynków kapitałowych.
5. Zachowanie stabilności makrofinansowej, utrzymanie kanałów kredytowych dla gospodarki oraz unikanie ryzyka fragmentacji finansowej. Monitorowanie ryzyka związanego w szczególności z napięciami w sektorze energetycznym, zaostrzeniem warunków finansowych, aktywami zagrożonymi, poziomami zadłużenia prywatnego oraz rozwojem sytuacji na rynkach nieruchomości. Kontynuowanie prac nad dokończeniem budowy unii bankowej, których kolejnym etapem jest reforma obecnych ram zarządzania kryzysowego i gwarantowania depozytów. Dalsze aktywne angażowanie się w prace przygotowawcze nad ewentualnym wprowadzeniem cyfrowego euro.

Dalsze działania na rzecz pogłębienia unii gospodarczej i walutowej powinny uwzględniać wnioski wyciągnięte z opracowania i wdrożenia kompleksowej reakcji Unii w zakresie polityki gospodarczej na kryzys związany z COVID-19. Szybkie postępy w zakresie przeglądu zarządzania gospodarczego mają priorytetowe znaczenie dla wzmocnienia koordynacji polityki gospodarczej. Postępy w pogłębianiu unii gospodarczej i walutowej powinny być kontynuowane z pełnym poszanowaniem rynku wewnętrznego Unii oraz w sposób otwarty i przejrzysty wobec państw członkowskich spoza strefy euro.

Sporządzono w Brukseli

W imieniu Rady

Przewodniczący / Przewodnicząca
