KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 21.11.2018 r.
COM(2018) 759 final

Zalecenie

# ZALECENIE RADY

## w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro

{SWD(2018) 467 final}

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 gospodarczych[1], 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 korygowania[2], 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,

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 znacznie poniżej poziomów sprzed kryzysu, a utrzymujące się rozbieżności między krajami wynikają 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 niewystarczająco wykorzystywana jest siła robocza lub panuje wysokie bezrobocie. 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

[1] Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.
[2] Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 25.

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 wydajności[3]. Istotna jest również korzystna dynamika popytu, a państwa o wysokiej nadwyżce także przyczyniłyby się do przywrócenia równowagi przez wzmocnienie warunków sprzyjających wzrostowi płac, jak również inwestycjom publicznym i prywatnym.

(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) 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. W ostatnich latach Europejski Bank Centralny stosował niekonwencjonalne narzędzia polityki monetarnej, aby zbliżyć poziom inflacji do średniookresowego celu inflacyjnego, sprzyjając jednocześnie wzrostowi gospodarczemu i tworzeniu miejsc pracy. Aby kontynuować wspieranie wzrostu w krótkim i długim okresie – w obliczu stopniowej normalizacji polityki monetarnej – konieczne są odpowiednio zróżnicowane polityki budżetowe 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 powinno uwzględniać przestrzeń fiskalną. Do należytego funkcjonowania unii gospodarczej i walutowej (UGW) niezbędna jest koordynacja krajowych polityk budżetowych zgodnie ze wspólnymi regułami fiskalnymi. 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 budżetowej 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, wsparłoby wzrost gospodarczy i przywrócenie równowagi.

(5) Reformy budżetowe o charakterze strukturalnym nadal mają zasadnicze znaczenie dla stabilności finansów publicznych i wzmocnienia potencjału wzrostu gospodarczego. Lepiej funkcjonujące krajowe ramy budżetowe, dobrze zarządzane przeglądy wydatków oraz wydajne i przejrzyste udzielanie zamówień publicznych mogą zwiększyć skuteczność i wydajność wydatków publicznych oraz wiarygodność polityk budżetowych. Poprawa struktury budżetów krajowych, zarówno po stronie dochodów,

[3] Komisja Europejska (2018), Sprawozdanie przedkładane w ramach mechanizmu ostrzegania 2019.

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 bardziej efektywne i sprawiedliwe. 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 będzie 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 gospodarki przed znaczącymi i długotrwałymi skutkami wstrząsów dla dochodów i podaży pracy. Może to ułatwić realizację polityki monetarnej i ograniczyć dysproporcje, a tym samym stworzy warunki dla zrównoważonego wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu. Lepsza koordynacja realizacji 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 nadal dysponuje znacznym niewykorzystanym potencjałem, konieczne są postępy, aby go pogłębić, w szczególności, jeżeli chodzi o usługi finansowe, działalność cyfrową, energię i transport; zapewni to terminowe wdrażanie i skuteczniejsze egzekwowanie 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 przekształcenia i ograniczają segmentację, mogą przyczynić się do zwiększenia wzrostu gospodarczego, poprawy odporności gospodarczej i automatycznej stabilizacji, ograniczenia nierówności i 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 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 rozwój, 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 zabezpieczenia społecznego 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 tym 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 w związku z dostępem do innych form finansowania nadal wywierają presję na rentowność banków. Udział kredytów zagrożonych w ogólnej liczbie kredytów spada, a tempo tego spadku jest szybsze w państwach członkowskich wykazujących najwyższy poziom kredytów. 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, który ma służyć obniżeniu dotychczasowego poziomu kredytów zagrożonych, a także uniknięciu akumulacji takich kredytów w przyszłości; pakiet ten powinien zostać w całości przyjęty przez Parlament i Radę. Zasadnicze znaczenie dla zakończenia budowy unii bankowej ma nadal przyjęcie do końca 2018 r. pakietu bankowego z listopada 2016 r., który w dalszym stopniu ogranicza ryzyko dzięki wdrożeniu uzgodnionych na szczeblu międzynarodowym standardów dotyczących buforów kapitałowych i płynności w bankach. 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, jej budowa nadal jednak nie została zakończona. Brak wspólnego systemu gwarantowania depozytów oraz wspólnego mechanizmu ochronnego w ramach jednolitego funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków ogranicza 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 elementów planu działania Komisji w zakresie UGW do 2024 r. Ze względu na wspólną politykę monetarną oraz zdecentralizowaną politykę budżetową, z uwagi na osiągnięte postępy w zakresie ograniczania ryzyka, konieczny jest większy podział ryzyka. 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 (zaproponowany 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. Zgodnie z porozumieniem ministrów finansów strefy euro z czerwca 2018 r. należy

podjąć decyzje polityczne i konkretne kroki w sprawie unii bankowej, w tym rozpocząć negocjacje polityczne dotyczące europejskiego systemu gwarantowania depozytów, który według ustaleń przywódców ma stanowić mechanizm ochronny w ramach jednolitego funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków. Wszystkie te reformy przyczynią 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 w stosunku do państw członkowskich spoza strefy euro.

(10) W sprawie aspektów zatrudnieniowych i społecznych niniejszego zalecenia skonsultowano się z Komitetem ds. Zatrudnienia i Komitetem Ochrony Socjalnej,

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

1. Pogłębienie jednolitego rynku, poprawa otoczenia działalności gospodarczej oraz przeprowadzenie reform w celu wzmocnienia odporności rynku usług i rynku produktowego. Ograniczenie długu zewnętrznego i przeprowadzenie reform, aby zwiększyć wydajność w państwach członkowskich należących do strefy euro i wykazujących deficyt obrotów bieżących, 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. Odbudowanie buforów fiskalnych w państwach strefy euro o wysokim poziomie długu publicznego, wspieranie inwestycji publicznych i prywatnych oraz poprawa jakości i struktury finansów publicznych we wszystkich krajach.

3. Przesunięcie obciążenia podatkowego z rynku pracy na inne obszary oraz wzmocnienie systemów kształcenia i inwestycji w umiejętności, jak również zwiększenie skuteczności aktywnych polityk w zakresie rynku pracy, które wspierają przekształcenia. Zlikwidowanie segmentacji rynków pracy i zapewnienie odpowiednich systemów ochrony socjalnej w strefie euro.

4. Sprawienie, aby mechanizm ochronny w ramach jednolitego funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji był gotowy do działania, ustanowienie europejskiego systemu gwarantowania depozytów oraz wzmocnienie europejskich ram regulacyjnych i nadzorczych. Wspieranie uporządkowanego zmniejszania znacznego zadłużenia sektora prywatnego. Szybkie ograniczenie poziomu kredytów zagrożonych w strefie euro oraz zapobieganie ich akumulacji, w tym przez zaprzestanie preferencyjnego traktowania zadłużenia w systemie opodatkowania.

5. Poczynienie szybkich postępów w realizacji unii gospodarczej i walutowej, również z zamiarem wzmocnienia międzynarodowej roli euro, przy uwzględnieniu wniosków Komisji, w tym dotyczących sektora finansowego oraz programu wspierania reform strukturalnych i europejskiego instrumentu stabilizacji inwestycji na podstawie wniosku w sprawie wieloletnich ram finansowych na lata 2021–2027.

Sporządzono w Brukseli dnia […] r.

*W imieniu Rady*
*Przewodniczący*