

I

(Rezolucje, zalecenia i opinie)

ZALECENIA

RADA

ZALECENIE RADY

z dnia 8 marca 2016 r.

w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro

(2016/C 96/01)

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) Zgodnie z prognozą gospodarczą Komisji z jesieni 2015 r. w strefie euro trwa umiarkowane ożywienie gospodarcze. Podtrzymanie i wzmocnienie wzrostu gospodarczego w strefie euro wymaga stałych działań politycznych, aby wesprzeć zrównoważoną korektę w sektorze prywatnym i publicznym, poprawić zdolności dostosowawcze oraz zwiększyć konkurencyjność gospodarki i potencjał wzrostu gospodarczego w perspektywie średnio- i długoterminowej. Tempo wzrostu hamują konsekwencje niedawnego kryzysu gospodarczo-finansowego, w tym obecne przywracanie równowagi zewnętrznej, wysoki poziom zadłużenia sektora publicznego i prywatnego, wysokie bezrobocie oraz utrzymujące się bariery strukturalne na krajowych rynkach pracy i produktów. Poziom inwestycji jest nadal niski, co spowodowane jest powyższymi czynnikami, ale przyczyniają się do tego także inne ograniczenia, takie jak niekorzystne otoczenie biznesu, nieefektywność administracji publicznej, a także przeszkody w dostępie do finansowania.
- (2) Należy usprawnić realizację ambitnych reform strukturalnych, które mają zwiększyć wydajność i potencjał wzrostu gospodarczego, zgodnie z priorytetami politycznymi określonymi w komisyjnej rocznej analizie wzrostu gospodarczego na 2016 r. we wszystkich państwach członkowskich. Reformy strukturalne, o ile realizowane są wspólnie we wszystkich państwach członkowskich, mogą przynieść korzyści całej strefie euro dzięki pozytywnym efektom mnożnikowym rozprzestrzeniającym się zwłaszcza kanałami handlowymi i finansowymi. Pomimo pewnego postępu reform poprawiających odporność rynków pracy wciąż utrzymują się znaczące różnice między państwami strefy euro, w szczególności jeśli chodzi o stopę bezrobocia długotrwałego i bezrobocia młodzieży. Te państwa członkowskie, które realizowały kompleksowe reformy rynku pracy i ochrony socjalnej jeszcze przed kryzysem, były w stanie lepiej wspierać zatrudnienie i zachować sprawiedliwe podejście w tej dziedzinie w czasie pogorszenia koniunktury gospodarczej. Takie reformy obejmują elastyczne i przewidywalne warunki umów, kompleksowe strategie uczenia się przez całe życie, skuteczną aktywną politykę w zakresie rynku pracy oraz odpowiednie i trwałe systemy ochrony socjalnej. Do jeszcze lepszych rezultatów przyczyniłoby się także zmniejszenie klina podatkowego, w szczególności w przypadku osób o niskich dochodach, oraz zapewnienie sprawiedliwych systemów podatkowych.

⁽¹⁾ Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.

⁽²⁾ Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 25.

- (3) Odpowiednie opracowanie reform oraz ich szybkie wdrażanie mogą pomóc wyeliminować istniejące zakłócenia równowagi w strefie euro oraz zapobiec powstawaniu nowych. Dyskusje tematyczne w ramach Eurogrupy, ze szczególnym naciskiem na analizę porównawczą, stosowanie najlepszych praktyk i presję partnerską, mogą przyczynić się do wspierania konwergencji działań na rzecz optymalnych wyników. Eurogrupa powinna zatem dodatkowo zintensyfikować dyskusje tematyczne dotyczące reform w obszarach, które mają zasadnicze znaczenie dla funkcjonowania unii gospodarczej i walutowej (UGW), oraz regularnie monitorować wdrażanie reform przez państwa członkowskie strefy euro, a także postępy w korygowaniu zakłóceń równowagi w kontekście procedury dotyczącej zakłóceń równowagi makroekonomicznej.
- (4) Polityki budżetowe są kwestią wspólnego zainteresowania o podstawowym znaczeniu w UGW. Odpowiedzialne krajowe polityki budżetowe, zgodne ze wspólnymi zasadami budżetowymi, mają zasadnicze znaczenie dla wspierania zdolności obsługi zadłużenia oraz umożliwiają funkcjonowanie fiskalnych stabilizatorów i amortyzowanie przez nie wstrząsów w poszczególnych krajach. Ponadto niezbędne jest osiągnięcie na poziomie strefy euro jako całości odpowiedniego kursu polityki budżetowej odzwierciedlającego równowagę między długoterminową stabilnością budżetową a krótkoterminową stabilizacją makroekonomiczną, a także unikanie procyklicznych polityk budżetowych. Niezbędny wysiłek fiskalny jest różny w zależności od stanowisk poszczególnych państw członkowskich w odniesieniu do wymogów w ramach paktu stabilności i wzrostu, a państwa członkowskie powinny również wziąć pod uwagę potrzeby w zakresie stabilizacji oraz uwzględnić ewentualne skutki uboczne w całej strefie euro. Wymaga to wzmocnionej koordynacji polityk budżetowych w strefie euro przy pełnym poszanowaniu paktu stabilności i wzrostu. W tym kontekście wydaje się, że zasadniczo neutralny – w ujęciu zbiorczym – kurs polityki budżetowej w strefie euro spodziewany w 2016 r. jest właściwy w świetle ogólnych warunków makroekonomicznych i ryzyka osłabienia wzrostu gospodarczego. Jeśli chodzi o 2017 r., w oparciu o prognozowane stopniowe niwelowanie luki produktowej, polityki budżetowe powinny unikać procykliczności oraz zmniejszyć dług publiczny w celu przywrócenia buforów fiskalnych. Należy to odzwierciedlić w przygotowaniach zaktualizowanych programów stabilności na wiosnę 2016 r., biorąc pod uwagę najnowsze zmiany sytuacji gospodarczej i budżetowej. Strategie budżetowe w obecnym kształcie jeszcze nie sprzyjają w dostatecznym stopniu wzrostowi gospodarczemu. Jak podkreślono w zaleceniu Rady dla państw członkowskich strefy euro⁽¹⁾, przyjętym w dniu 14 lipca 2015 r., państwa członkowskie strefy euro powinny odbywać dyskusje tematyczne dotyczące poprawy jakości i stabilności finansów publicznych.
- (5) Niezbędne jest pełne wdrożenie unii bankowej. Po pierwsze, dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/59/UE⁽²⁾ („dyrektywa w sprawie naprawy oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków”) ma zostać bez dalszej zwłoki w pełni transponowana we wszystkich państwach członkowskich. Po drugie, w okresie przejściowym zostanie opracowany neutralny pod względem budżetowym wspólny mechanizm ochronny w ramach jednolitego funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji określony w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 806/2014⁽³⁾ oraz będzie w pełni przygotowany do działania przed końcem okresu przejściowego, gdy zasoby wspomnianego funduszu zostaną całkowicie u Wspólnione. Poczynione postępy zostaną poddane przeglądowi wkrótce po wejściu w życie jednolitego funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. Ponadto wspólny mechanizm ochronny będzie neutralny pod względem budżetowym w perspektywie średnioterminowej oraz zapewni równe traktowanie we wszystkich uczestniczących państwach członkowskich, a także nie będzie powodować żadnych kosztów dla państw członkowskich, które nie uczestniczą w unii bankowej. Gdy jednolity fundusz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji wejdzie w życie, a uczestniczące państwa członkowskie ratyfikują umowę międzyrządową i dokonają pełnej transpozycji dyrektywy w sprawie naprawy oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków, państwa członkowskie ocenią ustanowienie mechanizmów finansowania pomostowego oraz rozważą dalsze działania oraz harmonogram prac nad wspólnym mechanizmem ochronnym w celu zapewnienia, aby był on w pełni przygotowany do działania przed końcem okresu przejściowego. Ponadto w 2016 r. państwa członkowskie poddadzą dalszej analizie środki konieczne do dalszego pogłębiania unii bankowej. Wreszcie, w ramach dalszego rozwoju unii bankowej, w dniu 24 listopada 2015 r. Komisja wydała komunikat zatytułowany „Droga do utworzenia unii bankowej”.
- (6) Warunki na rynku finansowym w strefie euro są nadal zasadniczo korzystne w świetle akomodacyjnego kursu polityki pieniężnej. Wciąż słabe fundamentalne parametry gospodarcze i wysoka dźwignia finansowa w sektorze prywatnym w dalszym ciągu wpływają jednak negatywnie na popyt na kredyty bankowe, a co za tym idzie, na wzrost gospodarczy. Bilanse banków są nadal obciążone dużym odsetkiem kredytów zagrożonych, co niekorzystnie wpływa na akcję kredytową. Zróźnicowanie, a niekiedy także nieadekwatność przepisów dotyczących postępowania w przypadku niewypłacalności w Unii przyczyniają się do opóźniania procesu redukcji zadłużenia sektora prywatnego, wstrzymując inwestycje.

⁽¹⁾ Zalecenie Rady z dnia 14 lipca 2015 r. w sprawie wdrażania ogólnych wytycznych dotyczących polityki gospodarczej państw członkowskich, których walutą jest euro (Dz.U. C 272 z 18.8.2015, s. 98).

⁽²⁾ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/59/UE z dnia 15 maja 2014 r. ustanawiająca ramy na potrzeby prowadzenia działań naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych oraz zmieniająca dyrektywę Rady 82/891/EWG i dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/24/WE, 2002/47/WE, 2004/25/WE, 2005/56/WE, 2007/36/WE, 2011/35/UE, 2012/30/UE i 2013/36/UE oraz rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1093/2010 i (UE) nr 648/2012 (Dz.U. L 173 z 12.6.2014, s. 190).

⁽³⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 806/2014 z dnia 15 lipca 2014 r. ustanawiające jednolite zasady i jednolitą procedurę restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji instytucji kredytowych i niektórych firm inwestycyjnych w ramach jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz jednolitego funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz zmieniające rozporządzenie (UE) nr 1093/2010 (Dz.U. L 225 z 30.7.2014, s. 1).

- (7) Niezależnie od niedawnych osiągnięć w zakresie wzmocnienia struktury UGW, trzeba kontynuować prace nad jej ukończeniem. Sprawozdanie pięciu przewodniczących, zatytułowane „Dokończenie budowy europejskiej unii gospodarczej i walutowej” z dnia 22 czerwca 2015 r., przygotowane przez Przewodniczącą Komisji Europejskiej, w ścisłej współpracy z Przewodniczącymi Rady Europejskiej, Europejskiego Banku Centralnego, Eurogrupy i Parlamentu Europejskiego, określa drogę do dokończenia budowy UGW do 2025 r. W dniu 21 października 2015 r. Komisja przyjęła, wspólnie z Parlamentem Europejskim, Europejskim Bankiem Centralnym i Eurogrupą „Komunikat w sprawie działań na rzecz dokończenia budowy unii gospodarczej i walutowej”, zawierający pierwszy pakiet wniosków na podstawie sprawozdania pięciu przewodniczących. Państwa członkowskie strefy euro powinny wspólnie przyjąć odpowiedzialność i w sposób terminowy, otwarty i przejrzysty kontynuować realizację krótko- i średnioterminowych inicjatyw zmierzających do urzeczywistnienia UGW. Aby propagować konwergencję w strefie euro, powyższe wnioski zawierają środki wzmocniające wymiar europejskiego semestru związany ze strefą euro, między innymi w drodze wcześniejszej publikacji zaleceń dla strefy euro, z myślą o wskazaniu wspólnych wyzwań na wczesnym etapie procesu oraz odzwierciedlenia tego w procesie kształtowania zaleceń dla poszczególnych państw członkowskich strefy euro, które są później przyjmowane w ramach europejskiego semestru. Państwa członkowskie strefy euro powinny również pracować, w sposób otwarty i przejrzysty, nad bardziej długofalowymi inicjatywami prowadzącymi do urzeczywistnienia UGW.

NINIEJSZYM ZALECA, aby w latach 2016–2017 państwa członkowskie strefy euro podjęły w ramach Eurogrupy, indywidualnie i zbiorowo, działania mające następujące cele:

1. Prowadzenie polityk wspierających ożywienie gospodarcze, sprzyjających konwergencji, ułatwiających korektę zakłóceń równowagi makroekonomicznej i poprawiających zdolności dostosowawcze. W tym celu państwa członkowskie, zwłaszcza te o znacznym zadłużeniu prywatnym i zagranicznym, mają wdrażać reformy zwiększające wydajność, sprzyjające tworzeniu miejsc pracy, podnoszące konkurencyjność i poprawiające otoczenie biznesu. Państwa członkowskie, które mają duże nadwyżki na rachunku obrotów bieżących, mają priorytetowo wdrażać środki, w tym reformy strukturalne, które pomagają wzmocnić ich popyt krajowy oraz zwiększyć potencjał wzrostu gospodarczego.
2. Realizacja reform, które łączą: (i) elastyczne i wiarygodne umowy o pracę, które sprzyjają sprawnym przepływowi na rynku pracy oraz pozwalają uniknąć powstania dwusegmentowego rynku pracy; (ii) kompleksowe strategie uczenia się przez całe życie; (iii) skuteczne polityki pomagające bezrobotnym w ponownym wejściu na rynek pracy; (iv) odpowiednie i trwałe systemy ochrony socjalnej, które przyczyniają się w sposób skuteczny i efektywny w całym cyklu życia zarówno do włączenia społecznego, jak i integracji na rynku pracy; oraz (v) otwarte i konkurencyjne rynki produktów i usług. Zmniejszenie klina podatkowego, w szczególności w przypadku osób o niskich dochodach, w sposób neutralny dla budżetu w celu promowania tworzenia miejsc pracy.
3. Realizowanie polityk budżetowych przy pełnym poszanowaniu paktu stabilności i wzrostu. W odniesieniu do 2016 r. realizacja celu dotyczącego utrzymania zasadniczo neutralnego – w ujęciu zbiorczym – kursu polityki budżetowej w strefie euro wydaje się właściwa w celu odzwierciedlenia równowagi między długoterminową stabilnością budżetową a krótkoterminową stabilizacją makroekonomiczną. W perspektywie 2017 r., zmniejszenie długu publicznego w celu przywrócenia buforów fiskalnych i unikanie procykliczności. Zróżnicowanie bodźców fiskalnych przez poszczególne państwa członkowskie zgodnie z ich odpowiednimi stanowiskami w odniesieniu do wymogów w ramach paktu stabilności i wzrostu, przy jednoczesnym uwzględnieniu ich potrzeb stabilizacyjnych, a także ewentualnych efektów mnożnikowych w państwach strefy euro. W tym celu dokonanie przeglądu kursu polityki budżetowej w strefie euro w kontekście programów stabilności i projektów planu budżetowego.
4. Ułatwianie stopniowej redukcji zaciągniętych w bankach kredytów zagrożonych oraz udoskonalenie postępowań w związku z niewypłacalnością dla przedsiębiorstw i gospodarstw domowych. W państwach członkowskich o znacznym zadłużeniu prywatnym sprzyjanie uporządkowanemu zmniejszaniu zadłużenia, w tym poprzez ułatwianie likwidacji niespłacalnego zadłużenia prywatnego.
5. Działanie – w sposób otwarty i przejrzysty – na rzecz urzeczywistnienia UGW, przy pełnym wsparciu rynku wewnętrznego, oraz dalsze analizowanie prawnych, gospodarczych i politycznych aspektów bardziej długoterminowych środków zawartych w sprawozdaniu pięciu przewodniczących.

Sporządzono w Brukseli dnia 8 marca 2016 r.

W imieniu Rady

J.R.V.A. DIJSSELBLOEM

Przewodniczący