

OPINIE

KOMITET REGIONÓW

126. SESJA PLENARNA KR-U, 30.11.2017–1.12.2017

Opinia Europejskiego Komitetu Regionów – Dokument otwierający debatę na temat pogłębienia unii gospodarczej i walutowej do 2025 r.

(2018/C 164/02)

Sprawozdawca:	Christophe ROUILLON (FR/PES), mer Coulaines
Dokument źródłowy:	Dokument otwierający debatę w sprawie pogłębienia unii gospodarczej i walutowej COM(2017) 291 final

EUROPEJSKI KOMITET REGIONÓW

1. Uważa, że niedostatek konwergencji i spójności w Unii Europejskiej oraz słabości gospodarcze i bankowe, które mają szczególnie wpływ na samorządy terytorialne, zwłaszcza pod względem wzrostu wydatków socjalnych związanych z kryzysem, ograniczenia ich zdolności inwestycyjnych i utrzymania zadowalającego poziomu jakości usług publicznych, narzucają konieczność bardzo szybkiego skorygowania strukturalnych niedociągnięć unii gospodarczej i walutowej (UGW), zanim nastąpi kolejny kryzys.
2. W związku z tym wzywa do przełomu w usprawnianiu UGW poprzez skoncentrowanie się na wzmocnieniu odporności na wstrząsy gospodarcze i społeczne oraz wspieraniu konwergencji gospodarek, przy jednoczesnym uwzględnieniu roli władz lokalnych i regionalnych. Przyszłe działania w ramach UGW należy zaplanować w kilku etapach do 2025 r., wraz ze wskazaniem środków, które można natychmiast zrealizować na mocy obecnych traktatów, oraz środków, które wymagają zmiany traktatów, rozpoczynając od transpozycji paktu fiskalnego do prawa pierwotnego.
3. Z zadowoleniem przyjmuje też fakt, że w dokumencie otwierającym debatę określa się UGW jako jedno z priorytetowych zagadnień służących ożywieniu debaty obywatelskiej na temat przyszłości Europy⁽¹⁾. Mimo iż za UGW opowiada się 73 % obywateli w strefie euro i 60 % w UE⁽²⁾, to poparcie wspólnego dziedzictwa, którym stało się euro, idzie w parze z dużym zapotrzebowaniem na reformy strefy euro⁽³⁾, tak by przekształcić euro w silną i stabilną walutę i wprowadzić prawdziwie demokratyczne zarządzanie polityką gospodarczą i pieniężną. Dlatego też KR uważa, że reforma UGW powinna być jednym z priorytetowych tematów konwentów demokratycznych, które począwszy od 2018 r. można by zwoływać w sposób zdecentralizowany w regionach i gminach w Europie, po to by włączyć obywateli w proces reform w UE.
4. Ubolewa jednak, że w dokumencie otwierającym debatę niedostatecznie uznano, jak pilna pod względem ekonomicznym i finansowym jest potrzeba likwidacji początkowych niedociągnięć strefy euro. Obecny powrót wzrostu gospodarczego w UE opiera się bowiem na doraźnym wsparciu zapewnianym przez politykę pieniężną Europejskiego Banku Centralnego (EBC), która począwszy od 2008 r. umożliwiła zmniejszenie odsetek płaconych przez podmioty publiczne o 1 000 mld EUR oraz utrzymanie szczególnie niskich stóp procentowych w wielu państwach członkowskich. Tymczasem władze publiczne i podmioty finansowe strefy euro muszą przygotować się na stopniowe ograniczanie polityki wsparcia pieniężnego ze strony EBC i podnoszenie stóp procentowych w perspektywie długoterminowej. Jednocześnie UE znajduje się w sytuacji, kiedy należy ponownie potwierdzić strategiczne znaczenie strefy euro poprzez wykazanie jej wymiernej gospodarczej wartości dodanej.

⁽¹⁾ W następstwie rezolucji KR-u pt.: „Biała księga Komisji Europejskiej w sprawie przyszłości Europy – refleksje i scenariusze dla UE-27 do 2025 r.” przyjętej 12 maja 2017 r. Komitet zapoczątkował konsultacje w sprawie procesu refleksji, a wnioski z nich zawrze w opinii, która zostanie przyjęta w połowie 2018 r.

⁽²⁾ Zob. ostatnie standardowe badanie Eurobarometr nr 87 z wiosny 2017 r., s. 34 i 35.

⁽³⁾ Zob. eupinions nr 4 z 2016 r.: „A European Finance Minister with Budget Autonomy? Need for reforms of the Eurozone and their potential, given public opinion in Europe”, Bertelsmann Stiftung.

5. Stwierdza również, że większość konkretnych propozycji przedstawionych w dokumencie otwierającym debatę dotyczy podjętych już środków w zakresie unii rynków kapitałowych i unii bankowej, np. utworzenia europejskiego systemu gwarantowania depozytów (porozumienia w jego sprawie można spodziewać się przed końcem 2019 r., zaś wprowadzenia systemu w 2025 r.). KR ubolewa, że z kolei kwestie dotyczące UGW są poruszane jedynie pod koniec dokumentu otwierającego debatę i że przedstawia się jedynie możliwości, a nie konkretne propozycje, do których realizacji Komisja by się zobowiązywała. W związku z tym dokument otwierający debatę nie zawiera wielu nowych elementów w porównaniu do sprawozdania czterech przewodniczących (z grudnia 2012 r.)⁽⁴⁾ oraz pięciu przewodniczących (z czerwca 2015 r.)⁽⁵⁾, a także do licznych rezolucji Parlamentu Europejskiego, w tym rezolucji z 16 lutego 2017 r. w sprawie mechanizmu zdolności fiskalnej strefy euro.

6. Uważa, że kwestią priorytetową jest wzmocnienie wzrostu strukturalnego poszczególnych państw członkowskich i wspieranie tworzenia warunków konwergencji w strefie euro, by uczynić ją bardziej odporną na przyszłe wstrząsy powodowane przez kryzysy finansowe. Należy bowiem stwierdzić, że choć stopa wzrostu gospodarczego w poszczególnych państwach członkowskich jest zasadniczo zbliżona, to poziomy dochodu na mieszkańca są nadal bardzo rozbieżne. Ponadto w wielu sektorach gospodarczych UE doświadcza braku konkurencyjności, braku popytu wewnętrznego i niskiego poziomu inwestycji, zarówno prywatnych, jak i publicznych. Jednocześnie niepokojący jest fakt, że gospodarka realna wydaje się czerpać bardzo ograniczone korzyści z polityki pieniężnej, jako że kapitał produkcyjny utrzymuje się na stałym poziomie, a wartość aktywów finansowych i nieruchomości nieproporcjonalnie rośnie.

7. Popiera w związku z tym strategię konwergencji, która – jako uzupełnienie już istniejących kierunków polityki europejskiej mających na celu zwiększenie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej – opierałaby się na następujących propozycjach:

7.1. stworzenie mechanizmu zdolności fiskalnej strefy euro, obejmującej element przygotowań do przystąpienia do strefy euro, by przyjmować środki zachęcające do konwergencji makroekonomicznej i społecznej strefy euro i jej odporności w obliczu globalizacji; W tym kontekście KR podkreśla, że należy zwrócić większą uwagę na rolę władz lokalnych i regionalnych w kwestiach podatkowych i w związku z tym zauważa, że wiele samorządów posiada już uprawnienia podatkowe. Dlatego też propozycje przedstawiane na poziomie UE muszą szanować te uprawnienia;

7.2. przekształcenie części Europejskiego Mechanizmu Stabilności (EMS) w zintegrowany europejski instrument niepieniężny podlegający instytucjom europejskim i posiadający jasno określony mandat, który dysponowałby zdolnością udzielania i zaciągania kredytów w wysokości od 100 do 200 mld EUR, tak by umożliwiać krótko- i średnioterminowe interwencje w przypadku nagłego kryzysu finansowego i wstrząsów asymetrycznych;

7.3. opracowanie kodeksu konwergencji, którego uzupełnieniem byłby system zachęt na rzecz reform strukturalnych, których zakres należałoby określić w zależności od ich europejskiej wartości dodanej; mogłoby to zwłaszcza obejmować konwergencję podatkową, środki aktywizacji na rynku pracy poprzez szkolenia, cyfryzację i wzmocnioną spójność społeczną, ze szczególnym uwzględnieniem wyzwań związanych ze zmianami demograficznymi. KR zwraca w tym kontekście uwagę na fakt, że pomoc techniczną można już obecnie wspomagać za pośrednictwem programu wspierania reform strukturalnych.

8. Ponawia w tym kontekście swoje wezwanie do:

- wyłączenia współfinansowania krajowego, regionalnego i lokalnego w kontekście europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych z mechanizmu rachunkowości paktu stabilności i wzrostu, podobnie jak ma to miejsce w wypadku współfinansowania z Europejskiego Funduszu Inwestycji Strategicznych,
- ustanowienia na szczeblu UE typologii jakości inwestycji publicznych w rachunkach wydatków publicznych stosownie do długoterminowych skutków tych inwestycji,
- dokonania przeglądu metody obliczania deficytu strukturalnego, tak by uwzględnić swoiste cechy gospodarek krajowych i strukturalne różnice w wydatkach publicznych,
- włączenia do tabeli wskaźników makroekonomicznych wskaźnika odnoszącego się do stopy inwestycji.

9. Apeluje o prawdziwe demokratyczne uczestnictwo Parlamentu Europejskiego oraz o koordynację z KR-em i partnerami społecznymi przed przyjęciem zaleceń dla poszczególnych krajów w ramach europejskiego semestru, zwłaszcza w celu zadbania o to, by zalecenia te były zgodne z zasadą pomocniczości i nie były opracowywane na podstawie potencjalnych zakłóceń równowagi makroekonomicznej opierających się na samych danych krajowych bez uwzględnienia ich znaczenia lokalnego lub regionalnego.

⁽⁴⁾ <http://www2.consilium.europa.eu/media/26310/132525.pdf>.

⁽⁵⁾ <http://www.consilium.europa.eu/pl/policies/emu-report-2015/>.

10. Wnosi o wzmocnienie demokratycznego funkcjonowania strefy euro opartego na zwiększonej roli Parlamentu Europejskiego i parlamentów narodowych, zwłaszcza w dziedzinie kontroli EMS i jego rozwinięcia w przyszłości w formie europejskiego funduszu. KR odrzuca jednak pomysł tworzenia nowych struktur parlamentarnych, biorąc pod uwagę, że Parlament Europejski reprezentuje już parlament strefy euro, jako że zgodnie z traktatami euro jest wspólną walutą Unii Europejskiej. Natomiast w celu uwzględnienia faktu, że posłowie do PE mogą być wybierani w państwach, które nie są członkami strefy euro, można by w perspektywie długoterminowej i w razie konieczności w ramach procedury zmiany Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) wprowadzić w Parlamencie Europejskim procedury głosowania analogiczne do postanowień art. 138 TFUE dotyczącego Rady.

11. Popiera połączenie stanowiska przewodniczącego Eurogrupy i komisarza do spraw gospodarczych i monetarnych, tak by ogólny interes strefy euro był reprezentowany w ramach Eurogrupy.

12. Uważa, że konieczne jest stworzenie dla Eurogrupy formalnych zasad funkcjonowania, które będą sprzyjały przejrzystości.

13. Podkreśla, że zgodnie z planem działania Rady Europejskiej z grudnia 2012 r. UGW należy uzupełnić rzeczywistym filarem socjalnym, tak by nadać zatrudnieniu i pozytywnej konwergencji standardów społecznych taki sam status jak priorytetom makroekonomicznym⁽⁶⁾.

14. Sugeruje dodanie do czterech wytycznych zaproponowanych przez Komisję w celu pogłębienia UGW piątej wytycznej dotyczącej wkładu w zrównoważony rozwój i realizację celów dotyczących klimatu uzgodnionych na konferencji w Paryżu.

15. Ponownie podkreśla swoje przekonanie, że obecne rozmiary budżetu UE, który stanowi zaledwie 1 % PKB, są niewystarczające do stworzenia antycyklicznego efektu makroekonomicznego na poziomie UE. Komitet zaznacza jednak, że pomimo ich stosunkowo skromnej wielkości (0,37 % DNB UE) europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne pozostają ważnym narzędziem stymulowania inwestycji lokalnych i przyczyniają się do zbliżenia gospodarek przyszłych 27 państw członkowskich UE. Domaga się w związku z tym, by na politykę spójności po 2020 r. przeznaczono wystarczające środki w wysokości co najmniej jednej trzeciej przyszłego budżetu UE.

16. Podkreśla konieczność uzupełnienia kolejnych ram finansowych UE, począwszy od 2021 r., nowymi rodzajami zasobów własnych⁽⁷⁾. Celem tej propozycji powinno być zwiększenie demokratycznego zarządzania oraz czytelności budżetu UE, a także zwiększenie efektywności zarządzania budżetem. Nowe zasoby własne mogłyby pochodzić zwłaszcza z europejskiego podatku od osób prawnych w postaci wspólnej skonsolidowanej podstawy opodatkowania osób prawnych (CCCTB), z opodatkowania w UE zysków lub obrotu w sektorze gospodarki cyfrowej, z podatku od transakcji finansowych oraz podatku od emisji dwutlenku węgla zachęcającego do zmniejszenia emisji CO₂. Komisja powinna więc, opierając się na swoim komunikacie z 21 września 2017 r., przedstawić propozycje w tej dziedzinie do wiosny 2018 r.

17. Sprzeciwia się temu, by mechanizm zdolności fiskalnej strefy euro przyjął formę linii budżetowej strefy euro w ramach budżetu UE, dopóki pułap zasobów własnych pozostaje na poziomie 1,23 % DNB UE. Włączenie mechanizmu zdolności fiskalnej strefy euro do budżetu UE oznaczałoby jego ograniczenie do maksymalnie niecałych 30 mld EUR rocznie, co wydaje się całkowicie niewystarczające do wypełnienia funkcji przewidzianych przez Komisję, a mianowicie 1) wsparcia reform strukturalnych; 2) odgrywania roli stabilizującej; 3) służenia za mechanizm zabezpieczający (backstop) dla unii bankowej oraz 4) służenia za instrument pomocy przedakcesyjnej dla państw członkowskich, które nie posługują się euro. Ponadto scenariusz włączenia mechanizmu zdolności fiskalnej do budżetu UE wiązałby się z ryzykiem wystąpienia efektu wypierania w finansowaniu polityk UE takich jak europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne.

18. Uważa, że warunkiem wstępnym wprowadzenia instrumentów konwergencji pod kątem przystępowania nowych państw do strefy euro jest wyjaśnienie zakresu takich instrumentów w stosunku do europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych, a zwłaszcza Funduszu Spójności⁽⁸⁾.

⁽⁶⁾ Zob. opinia KR-u w sprawie komunikatu Komisji „Wzmocnienie społecznego wymiaru unii gospodarczej i walutowej” – COM (2013) 690, sprawozdawca: Jean-Louis DESTANS (FR/PES), przyjęta dnia 31 stycznia 2014 r., ECOS-V-050. KR przyjmie również w dniu 11 lub 12 października 2017 r. opinię sporządzoną przez Maura D'ATTISA (IT/EPL) w sprawie „Wniosek w sprawie proklamacji międzyinstytucjonalnej nt. europejskiego filaru praw socjalnych i dokumentu otwierającego debatę na temat społecznego wymiaru Europy”, SEDEC-VI/027.

⁽⁷⁾ Zob. punkt 35 opinii z dnia 7 lutego 2017 r. „Mechanizm zdolności fiskalnej a automatyczne stabilizatory w unii gospodarczej i walutowej”, sprawozdawca: Carl Fredrik GRAF (SE/EPL).

⁽⁸⁾ Zob. punkt 35 opinii z dnia 7 lutego 2017 r. „Mechanizm zdolności fiskalnej a automatyczne stabilizatory w unii gospodarczej i walutowej”, sprawozdawca: Carl Fredrik GRAF (SE/EPL).

19. Zauważa, że w dokumencie otwierającym debatę nawiązuje się do możliwości wzmocnienia powiązań między reformami strukturalnymi a budżetem UE na dwa sposoby: za pośrednictwem specjalnego funduszu mającego zachęcać państwa członkowskie do przeprowadzenia reform lub poprzez uzależnienie wypłat z funduszy strukturalnych i inwestycyjnych (w całości lub częściowo) od postępów w realizacji konkretnych reform mających na celu wspieranie konwergencji. Wdrażanie reform byłoby monitorowane w ramach europejskiego semestru. W tym kontekście KR przypomina swój sprzeciw wobec wszelkich form warunkowości makroekonomicznej z wykorzystaniem europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych jako mechanizmu odstraszenia lub karania. Komitet niepokoi również fakt, że w procesie europejskiego semestru przypisuje się znacznie większą wagę zmniejszeniu krajowych deficytów publicznych w celu ograniczenia lub zmniejszenia stosunku zadłużenia do PKB niż środkiem mającym na celu zwiększenie wzrostu gospodarczego. Komitet ubolewa, że zaangażowanie władz lokalnych i regionalnych w zarządzanie europejskim semestrem pozostaje wysoce niezadowolające, choć ponad trzy czwarte zaleceń dla poszczególnych krajów na 2017 r. dotyczy terytoriów a ich realizacja przebiega na szczeblu niższym niż krajowy.

20. Jest zdania, że porozumienie Rady z lutego 2016 r. w sprawie elastycznego stosowania paktu stabilności i wzrostu powinno zostać zapisane w prawie pierwotnym UE. W tym kontekście przypomina swój apel, aby nie wliczać publicznych inwestycji władz lokalnych i regionalnych do deficytu strukturalnego dla średniookresowego celu budżetowego (MTO) określonego w pakcie stabilności i wzrostu oraz pakcie fiskalnym, a także aby nie zaliczać współfinansowania z europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych ponoszonego przez państwa członkowskie i samorządy terytorialne do strukturalnych wydatków publicznych. W istocie takie współfinansowanie jest z definicji inwestycją w ogólnym interesie europejskim i tworzy efekt dźwigni dla wzrostu gospodarczego⁽⁹⁾.

21. Podkreśla, że dla ukończenia unii bankowej ważne jest opracowanie skoordynowanego podejścia UE do kredytów zagrożonych⁽¹⁰⁾, których wartość na koniec 2016 r. wyniosła prawie 1 000 mld EUR, co stanowi około 6,7 % unijnego PKB i 5,1 % wszystkich kredytów bankowych, i w wypadku których istnieją bardzo istotne różnice procentowe w obrębie UE (między 1 % i 46 %), z dużym rozproszeniem w zależności od sektora gospodarki. W związku z tym wyraża swoje poparcie dla planu działania zatwierdzonego przez Radę 11 lipca 2017 r., zmierzającego do rozwiązania problemu kredytów zagrożonych w sektorze bankowym poprzez szereg inicjatyw w zakresie nadzoru bankowego, reformy ram mających zastosowanie do niewypłacalności i windykacji długów, rozwoju rynku wtórnego dla kredytów zagrożonych i restrukturyzacji sektora bankowego.

22. Nadal żywi wątpliwości co do propozycji utworzenia sekurytyzowanych produktów finansowych emitowanych przez podmiot handlowy lub instytucję, które nabywałyby portfel obligacji państwowych strefy euro, a następnie wydawałyby własne obligacje związane z tym portfelem (papier wartościowy zabezpieczony obligacjami skarbowymi), porównywalnych z obligacjami amerykańskiego skarbu państwa. Tego rodzaju papiery wartościowe rzeczywiście umożliwiłyby przerwanie powiązań między bankami a kredytobiorcami państwowymi i zniosłyby uprzywilejowany status obligacji skarbowych, pozwalając unikać uwspólnienia długów i pokus nadużycia. Jednocześnie jednak technika sekurytyzacji umożliwiłaby bankom rozłożenie ryzyka finansowego na nieregulowane podmioty finansowe. Ponadto papiery wartościowe zabezpieczone obligacjami państwowymi mogłyby zwiększać rozpiętość stóp procentowych (spread) między obligacjami skarbowymi w okresach napięć gospodarczych.

Bruksela, dnia 30 listopada 2017 r.

Karl-Heinz LAMBERTZ

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Regionów

⁽⁹⁾ Zob. punkty 52 i 54 opinii z dnia 8 lutego 2017 r. „Likwidacja luki inwestycyjnej: jak uporać się z wyzwaniem?”, sprawozdawca: Markku MARKKULA (FI/EPL).

⁽¹⁰⁾ Kredyty zagrożone to kredyty, które są spłacane z opóźnieniem lub których spłata jest mało prawdopodobna bez sprzedaży zabezpieczenia. Utrzymujący się wysoki poziom kredytów zagrożonych stanowi problem, ponieważ obniżają one stopę rentowności banków, podwyższając ich koszty administracyjne i koszty finansowania. Tworzenie koniecznych rezerw wyczerpuje środki własne banków, a takie pożyczki zagrażają rentowności banków o wysokim poziomie kredytów zagrożonych.