



C/2023/880

8.12.2023

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie skutecznej koordynacji polityk gospodarczych i wielostronnego nadzoru budżetowego oraz uchylającego rozporządzenia Rady (WE) nr 1466/97”

[COM(2023) 240 final – 2023/0138 (COD)]

„Wniosek dotyczący rozporządzenia Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1467/97 w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu”

[COM(2023) 241 final – 2023/0137 (CNS)]

oraz „Wniosek dotyczący dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywę Rady 2011/85/UE w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich”

[COM(2023) 242 final – 2023/0136 (NLE)]

(C/2023/880)

Sprawozdawca: **Javier DOZ ORRIT**

Współsprawozdawca: **Luca JAHIER**

Wniosek o konsultację	Komisja Europejska, 2.6.2023
Podstawa prawna	Art. 121 ust. 6, art. 126 ust. 14 i art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej
Data przyjęcia przez sekcję	8.9.2023
Data przyjęcia na sesji plenarnej	21.9.2023
Sesja plenarna nr	581
Wynik głosowania	
(za/przeciw/wstrzymało się)	175/3/2

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) przyjmuje z zadowoleniem szereg pozytywnych aspektów proponowanego pakietu legislacyjnego: prostsze i bardziej przejrzyste ramy zarządzania gospodarczego, znaczne ograniczenie tendencji procyklicznych, zwiększenie poczucia odpowiedzialności na poziomie krajowym i zaostrzenie egzekwowania, zróżnicowanie i większe dostosowanie do potrzeb ścieżki korekty budżetowej dla każdego państwa członkowskiego w oparciu o ramy wspólnego ryzyka.

1.2. Komitet wzywa zatem współprawodawców do szybkiego rozpoczęcia negocjacji w celu uzgodnienia reformy tej podstawowej ścieżki zarządzania gospodarczego i budżetowego przed końcem bieżącego roku i jej wdrożenia przed kolejnymi wyborami europejskimi. Solidne, wyważone, egzekwowalne i przewidywalne ramy długoterminowe mają ogromne znaczenie również dla rynku długu.

1.3. EKES uważa, że zobowiązanie każdego państwa członkowskiego, w którym deficyt budżetowy przekracza 3 %, do zmniejszenia go średnio o 0,5 % PKB rocznie – z zastrzeżeniem wyjątkowych okoliczności – doprowadzi prawdopodobnie do zbyt restrykcyjnej polityki budżetowej w czasie, gdy gospodarki mogą być narażone na trudności. Dlatego też proponuje zastąpienie tego zobowiązania wymogiem bardziej dostosowanym do konkretnej sytuacji państw członkowskich, co powinno zapewnić długoterminową zdolność do obsługi zadłużenia.

1.4. EKES apeluje, by podejmując decyzję w sprawie wszczęcia procedury nadmiernego deficytu, traktowano odrębnie inwestycje publiczne – przynajmniej te w dziedzinie transformacji ekologicznej i obronności. Umożliwiłoby to wszystkim państwom członkowskim dokonywanie inwestycji publicznych niezbędnych do realizacji wspólnych priorytetów wyznaczonych w proponowanym pakiecie legislacyjnym.

1.5. Komitet sądzi, że we właściwym czasie – najpóźniej do 2026 r. – państwa członkowskie UE powinny osiągnąć porozumienie w sprawie ustanowienia mechanizmu zdolności fiskalnej UE, aby zaspokoić przynajmniej niektóre potrzeby inwestycyjne mające na celu realizację wspólnych priorytetów oraz aby zapewnić państwom członkowskim przestrzeń fiskalną na pokrycie kosztów budżetowych wielorakich transformacji, które nie są uważane za inwestycje. Należy do nich wsparcie dla gospodarstw domowych o niższych dochodach i dla mniejszych przedsiębiorstw, tak aby mogły one pokryć koszty koniecznej polityki łagodzenia zmiany klimatu i przystosowania się do niej, takiej jak wyższe opłaty za emisję gazów cieplarnianych.

1.6. EKES wzywa do przyjęcia definicji inwestycji publicznych, która rozszerzałaby kwalifikowalne długoterminowe wydatki publiczne poza nakłady na środki trwałe, tak aby obejmowały one tworzenie kapitału naturalnego i ludzkiego umożliwiającego inwestycje publiczne w cele ekologiczne i społeczne, zgodnie z wytycznymi Komisji Europejskiej dla państw członkowskich dotyczącymi opracowywania krajowych planów odbudowy i zwiększania odporności wdrażających Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności.

1.7. Komitet apeluje o przeprowadzenie przez współprawodawców dalszej i dogłębnej oceny metodologii analizy zdolności obsługi zadłużenia przed przyjęciem nowego rozporządzenia, aby uniknąć wszelkich niezamierzonych automatycznych konsekwencji wynikających z nowej polityki oszczędnościowej, w szczególności biorąc pod uwagę społeczne skutki środków, które zostaną ostatecznie przewidziane.

1.8. EKES uważa, że sankcje przewidziane w ramach procedury nadmiernego deficytu nie powinny być nakładane automatycznie w oparciu o kategoryzację krajów na podstawie wskaźników długu publicznego.

1.9. Komitet jest przekonany, że by zwiększyć poczucie krajowej odpowiedzialności za proces, „trajektoria techniczna” powinna w pierwszej kolejności leżeć w gestii rządów krajowych i podlegać opinii niezależnych krajowych organów podatkowych, a na kolejnym etapie powinna być wynikiem dialogu technicznego z Komisją Europejską.

1.10. EKES ponawia apel, by w proponowanym rozporządzeniu przewidziano udział partnerów społecznych i organizacji społeczeństwa obywatelskiego wraz ze zobowiązaniem do procedur stałych i zorganizowanych konsultacji na różnych etapach nowych ram zarządzania gospodarczego. EKES i KR (Europejski Komitet Regionów) powinny również uczestniczyć w dialogu prowadzonym w ramach europejskiego semestru.

1.11. Parlamenti krajowe i Parlament Europejski – każdy we własnym obszarze działania – mają do odegrania pewną rolę w unijnych ramach zarządzania gospodarczego, aby wzmocnić demokratyczną rozliczalność.

2. Kontekst ogólny

2.1. Komisja przedstawiła 26 kwietnia 2023 r. wnioski ustawodawcze, a mianowicie dwa rozporządzenia i jedną dyrektywę, mające na celu zreformowanie unijnych zasad zarządzania gospodarczego. Stwierdziła, że głównym celem jest zwiększenie stabilności długu oraz wsparcie trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu poprzez reformy i inwestycje. Dlatego też wnioski mają na celu uproszczenie ram zarządzania gospodarczego i zwiększenie ich przejrzystości, wzbudzenie większej odpowiedzialności krajowej i wzmocnienie egzekwowania prawa.

2.2. Proponowane zasady zarządzania gospodarczego zostałyby włączone do europejskiego semestru. W ramach koordynacji polityki fiskalnej, gospodarczej i polityki zatrudnienia każde państwo członkowskie musiałoby przedłożyć krajowy średnioterminowy plan fiskalno-strukturalny, w którym wyjaśniałoby swój program dotyczący opodatkowania, inwestycji i reform przynajmniej na kolejne cztery lata, począwszy od zatwierdzenia przez Radę zgodnie z zaleceniem Komisji i pod pewnymi warunkami przez okres do trzech kolejnych lat, jeżeli państwo członkowskie wystąpi z wnioskiem o przedłużenie programu.

2.3. Polityka fiskalna państwa członkowskiego zostałaby podsumowana w planie fiskalno-strukturalnym na podstawie zmian finansowanych ze środków krajowych pierwotnych wydatków publicznych netto przez cały czas realizacji programu. Państwa członkowskie musiałoby określić w planie fiskalno-strukturalnym, w jaki sposób ich finansowane ze środków krajowych pierwotne wydatki publiczne netto kształtowałyby się przez czas realizacji tego planu oraz w jaki sposób te zmiany decydowałyby o ścieżce dostosowania ich polityki fiskalnej w celu spełnienia wymogu utrzymania zdrowych finansów publicznych.

2.4. Państwa członkowskie, w których wskaźnik długu publicznego wynosi poniżej 60 % PKB, a deficyt budżetowy jest niższy niż 3 % PKB, musiałyby określić ścieżkę wydatków publicznych netto w taki sposób, by spełniała dwa wymogi: po pierwsze, by do końca okresu dostosowawczego wyznaczonego w planie fiskalno-strukturalnym prowadziła do takiego strukturalnego salda pierwotnego, które Komisja określiła dla nich na podstawie swoich ram analizy stabilności długu. Po drugie, ich ogólny deficyt budżetowy musi wynosić poniżej wartości referencyjnej wynoszącej 3 % PKB i według prognoz Komisji ma on zostać utrzymany na tym poziomie przez 10 lat po zakończeniu okresu dostosowawczego wyznaczonego w planie fiskalno-strukturalnym, bez wprowadzania dodatkowych środków z zakresu polityki.

2.5. W przypadku państw członkowskich, których dług publiczny jest wyższy niż 60 % PKB lub których deficyt budżetowy przekracza 3 % PKB, Komisja zaproponowałaby z wyprzedzeniem tzw. trajektorię techniczną, tj. ścieżkę finansowanych ze środków krajowych pierwotnych wydatków publicznych netto danego państwa członkowskiego na okres dostosowawczy wyznaczony w planie fiskalno-strukturalnym. Ta trajektoria techniczna musiałaby spełniać pewne wymogi dotyczące „akceptowalnej tendencji spadkowej” wskaźnika długu publicznego (oszacowanej w sporządzonej przez Komisję analizie zdolności obsługi zadłużenia), a także utrzymania deficytu poniżej 3 %, zaś wzrostu krajowych pierwotnych wydatków publicznych netto – poniżej prognozowanego średniookresowego wzrostu produkcji.

2.6. Niezależnie od wskaźnika zadłużenia i salda budżetu publicznego każde państwo członkowskie proponowałoby również w planie fiskalno-strukturalnym zestaw reform i inwestycji oraz pokazywałoby, w jaki sposób realizują one wydane przez Radę zalecenia dla poszczególnych krajów, zgodnie z ogólnymi wytycznymi polityki gospodarczej i wytycznymi dotyczącymi zatrudnienia oraz wszelkimi zaleceniami przedstawionymi w części zapobiegawczej lub naprawczej procedury dotyczącej zakłóceń równowagi makroekonomicznej. Proponowane reformy i inwestycje powinny również uwzględniać wspólne priorytety UE i powinny być dostosowane do priorytetów planowanych w ramach krajowych planów odbudowy i zwiększania odporności państw członkowskich.

2.7. Państwo członkowskie może wystąpić z wnioskiem o przedłużenie okresu dostosowania wyznaczonego w planie fiskalno-strukturalnym o maksymalnie trzy lata, proponując reformy i inwestycje publiczne, które – oprócz realizacji powyższych celów – przyczyniłyby się jego zdaniem również do przyspieszenia wzrostu, wsparcia stabilności budżetowej oraz zwiększenia inwestycji publicznych finansowanych ze środków krajowych.

2.8. Wnioski ustawodawcze przewidują również reformę tzw. części naprawczej reguł fiskalnych. Zgodnie z wnioskami wskaźnik długu publicznego przekraczający 60 % zostałby uznany za nadmierny jedynie wówczas, gdy wydatki publiczne netto odbiegałyby od ścieżki wyznaczonej w przyjętym planie fiskalno-strukturalnym danego państwa członkowskiego. Na potrzeby wcielenia tej zasady w życie proponuje się powiązanie przestrzegania przez państwo członkowskie reguł fiskalnej dotyczącej długu publicznego z ramami Komisji dotyczącymi analizy stabilności długu. Deficyt budżetowy powyżej 3 % PKB wymagałby korekty o 0,5 % PKB rocznie, chyba że sytuacja danego państwa członkowskiego lub UE uzasadniałaby uruchomienie klauzul wyjścia.

2.9. Państwa członkowskie powinny przedkładać co roku do połowy kwietnia roczne sprawozdania z postępów w realizacji planów fiskalno-strukturalnych zamiast rocznych krajowych planów stabilności, konwergencji i reform.

2.10. W pakiecie legislacyjnym nie zaproponowano żadnych zmian do części zapobiegawczej lub naprawczej paktu stabilności i wzrostu, które znacznie zwiększyłyby rolę Parlamentu Europejskiego lub parlamentów krajowych, nie wspominając już o partnerach społecznych i organizacjach społeczeństwa obywatelskiego. Natomiast wzmocniono rolę krajowych niezależnych instytucji fiskalnych (rad fiskalnych), które przedstawiałyby niezależną opinię na temat tego, czy dane państwo członkowskie przestrzega ścieżki wydatków publicznych netto określonej w planie fiskalno-strukturalnym, a jeśli nie, to dlaczego.

3. Uwagi ogólne

3.1. Proponowana reforma fiskalna pojawia się w krytycznym momencie, gdy UE boryka się ze skutkami następujących po sobie, poważnych kryzysów. Zdecydowana reakcja gospodarcza na pandemię COVID-19, którą umożliwiło uruchomienie ogólnej klauzuli wyjścia paktu stabilności i wzrostu, doprowadziła w niemal wszystkich państwach członkowskich do rosnącego wskaźnika długu publicznego. Niemniej dzięki tej reakcji udało się w dużym stopniu zapewnić znacznie szybszą i solidniejszą odbudowę gospodarczą. Obnażyła ona również jedno z ograniczeń obecnych przepisów w razie wystąpienia dużych wstrząsów. W świetle nadchodzących wyzwań takie wstrząsy staną się prawdopodobnie nową normalnością.

3.2. Rosyjska inwazja na Ukrainę spowodowała kryzys energetyczny i niespotykany od dziesięcioleci wzrost stóp inflacji, a także wzbudziła zaniepokojenie o to, jak UE powinna zwiększyć swój potencjał obronny. Polityka pieniężna na całym świecie odeszła od przyjmowanego przez kilka lat akomodacyjnego nastawienia. Wojna i kryzys energetyczny unaocznily wyraźnie potrzebę ponownego zastanowienia się w Europie nad sposobem osiągnięcia bezpieczeństwa energetycznego w perspektywie krótko- i średnioterminowej oraz szybszego odejścia od paliw kopalnych w perspektywie średnio- i długoterminowej, co wymagałoby zaproponowania dużej ilości inwestycji publicznych w celu przyciągnięcia inwestycji prywatnych.

3.3. Pandemia, wojna, ambicje klimatyczne UE, a także inicjatywy polityczne takie jak amerykańska ustawa o obniżeniu inflacji, skłoniły do ponownego przemyślenia globalnych łańcuchów dostaw, na których opiera się model gospodarczy UE, oraz polityki przemysłowej, która powinna teraz kierować się koncepcją otwartej strategicznej autonomii. Komisja przedstawiła Plan przemysłowy Zielonego Ładu na miarę epoki neutralności emisyjnej. Szacuje się, że dodatkowe potrzeby w zakresie finansowania publicznego w dziedzinie samego klimatu i obronności będą pochłaniać 1 % PKB rocznie (¹). EKES uważa, że energia, zdrowie, żywność oraz bezpieczeństwo geopolityczne i obronne są wspólnymi atutami Europy oraz że zarządzanie gospodarcze i jego reguły fiskalne powinny uwzględniać te podstawowe wyzwania i związane z nimi przemiany.

3.4. Wszystkie te przemiany zaliczono w proponowanej reformie do „wspólnych priorytetów”. Istotną kwestią jest to, w jaki sposób można i należy finansować różne przemiany, aby zachować fundamenty jednolitego rynku i wesprzeć zrównoważony wzrost gospodarczy. Wspólne priorytety powinny być przynajmniej częściowo finansowane ze wspólnych funduszy i nie powinny zależeć od szerszego wykorzystania pomocy państwa, które opiera się na przestrzeni fiskalnej każdego państwa członkowskiego, gdyż podważyłoby to jednolity rynek oraz spójność i konwergencję UE.

3.5. EKES pozytywnie ocenia fakt, że proponowane ramy zarządzania gospodarczego umożliwiają zróżnicowanie i dopasowanie ścieżki dostosowania fiskalnego każdego państwa członkowskiego zgodnie ze wspólnymi opartymi na analizie ryzyka ramami oceny stabilności długu publicznego. W szeregu przypadków powinno to zapobiec sytuacji, w której polityka fiskalna miałaby na celu zbyt szybkie zmniejszenie długu publicznego przez zbyt długi okres, zwłaszcza biorąc pod uwagę duże różnice we wskaźnikach długu publicznego po ostatnich kryzysach.

3.6. EKES pochwała również propozycję, by wydatki publiczne netto stały się kluczowym wskaźnikiem określającym ścieżkę krajowej polityki fiskalnej, gdyż – w odróżnieniu od wcześniej stosowanego strukturalnego salda budżetowego – ta zmienna znajduje się pod bezpośrednią kontrolą rządów, co powinno uprościć wielostronny nadzór budżetowy UE i zwiększyć jego przejrzystość.

3.7. Proponowane zasady mają na celu ściślejszą koordynację procedur wielostronnego nadzoru budżetowego i zakłóceń równowagi makroekonomicznej. Dlatego też działania polityczne niezbędne do spełnienia otrzymanych przez każde państwo członkowskie zaleceń zostały zawarte w jednym planie krajowym – fiskalno-strukturalnym – i odpowiednio dostosowane. Powinno to zasadniczo zwiększyć jak najbardziej synergię między zapobieganiem zakłóceniom równowagi budżetowej i innym zakłóceniom równowagi makroekonomicznej a ich korygowaniem.

3.8. Umożliwienie państwom członkowskim opracowania własnych, spójnych planów fiskalno-strukturalnych łączących politykę fiskalną, gospodarczą i strukturalną w ciągu szeregu lat powinno zwiększyć poczucie odpowiedzialności krajowej i – jak można mieć nadzieję – poprawić realizację tych planów.

3.9. Nadal jednak istnieje ryzyko, że niektóre państwa członkowskie zostaną zmuszone do wprowadzenia środków oszczędności fiskalnych, tj. oszczędności budżetowych, gdy ich gospodarki spowolnią lub znajdą się w recesji, ze względu na wymóg utrzymania ogólnego deficytu budżetowego na poziomie poniżej 3 % PKB przez cały czas, z wyjątkiem nadzwyczajnych okoliczności, a także ze względu na wymóg dotyczący zmniejszenia deficytu budżetowego o 0,5 % PKB rocznie w wypadku przekroczenia tej wartości referencyjnej – nawet w okresie dostosowawczym wyznaczonym w planie fiskalno-strukturalnym. Nie jest również rozsądne, aby państwa, których dług publiczny wynosi mniej niż 60 % PKB i których deficyt publiczny przekracza 3 % ze względów cyklicznych, były zobowiązane do jego zmniejszenia w takim tempie. To samo ryzyko występuje ze względu na wymóg, by państwa członkowskie, których wskaźnik długu publicznego przekracza 60 %, zmniejszyły go już przed końcem okresu objętego planem fiskalno-strukturalnym.

(¹) Bruegel Policy Brief 10/23, Jeromin Zettelmeyer i in., *The longer-term fiscal challenges facing the European Union*, kwiecień 2023 r.

3.10. Dlatego też Komitet nie zgadza się z mechanicznym stosowaniem – niezależnie od wskaźnika zadłużenia i wszelkich szczególnych uwarunkowań krajowych, takich jak postępy w realizacji wspólnych priorytetów ekologicznych i społecznych – wartości odniesienia dotyczącej korekty deficytu wynoszącej 0,5 % PKB rocznie. Jest to uniwersalne rozwiązanie, które stoi w sprzeczności z logiką takich zreformowanych ram. EKES opowiada się za przyznaniem większych możliwości prowadzenia konkretnych negocjacji z każdym z zainteresowanych rządów, aby zapewnić solidniejszą i bardziej długookresową zdolność do obsługi długu.

3.11. Nowy pakt o regułach fiskalnych UE musi zapewniać równowagę między zrównoważonym wzrostem a stabilnością. Ponieważ warunki strukturalne w gospodarce ograniczają wzrost, od którego zależy stabilność, EKES uważa, że należy traktować priorytetowo czynniki napędzające zrównoważony wzrost w celu zapewnienia średnio- i długoterminowej stabilności finansów publicznych.

3.12. Komitet ubolewa, że pomimo uznania wagi inwestycji publicznych proponowane ramy nadzoru budżetowego za pomocą dwóch zabezpieczeń wciąż wywierają znaczną presję na państwa członkowskie, by gromadziły oszczędności budżetowe podczas wdrażania planów fiskalno-strukturalnych, zwłaszcza w uznaniowej części budżetu, która obejmuje inwestycje publiczne. Wszystkie państwa członkowskie musiałyby zarządzać swoimi wydatkami publicznymi netto w taki sposób, by na koniec okresu dostosowania prognozowano, że ogólne saldo budżetowe (nominalne) pozostanie poniżej 3 % PKB w następnym okresie dziesięcioletnim, nawet bez żadnych dodatkowych środków z zakresu polityki. Ponadto w przypadku państw członkowskich, których wskaźnik długu publicznego przekracza 60 % lub deficyt budżetowy wynosi powyżej 3 % PKB, wydatki publiczne netto musiałyby rosnać o mniej niż (oczekiwany) średniookresowy wzrost produkcji.

3.13. Jedynym wymogiem dotyczącym poziomów inwestycji publicznych w proponowanych ramach jest to, aby zatwierdzone zostały wnioski tych państw członkowskich ubiegających się o przedłużenie okresu dostosowania wyznaczonego w planach fiskalno-strukturalnych, które wykażą między innymi, że po wdrożeniu planu ogólny poziom inwestycji publicznych finansowanych ze środków krajowych w okresie obowiązywania tego planu byłby wyższy niż poziom średniookresowy w okresie poprzedzającym ten plan. Ponieważ zgodnie z tym kryterium inwestycje publiczne nie są mierzone jako udział w PKB, ten wymóg nie zapewniłby nawet wzrostu kwoty inwestycji publicznych wraz z gospodarką, zwłaszcza w okresach spowolnienia. Ponieważ zgodnie z tym kryterium inwestycje publiczne nie są mierzone jako udział w PKB, ten wymóg nie zapewniłby nawet wzrostu kwoty inwestycji publicznych wraz ze wzrostem gospodarki, zwłaszcza w okresach spowolnienia wzrostu gospodarczego.

3.14. W toku tych rozważań otwarta pozostaje kwestia, czy rządy miałyby zdolność i zachęty do utrzymania takiego tempa dodatkowych inwestycji, które jest konieczne do realizacji innych priorytetów politycznych, takich jak sprawiedliwe przedstawienie się na model gospodarczy neutralny dla klimatu, konwergencja społeczna czy też obronność. Dlatego też Komitet proponuje inne sposoby wzmocnienia inwestycji publicznych: a) w ramach trajektorii technicznej trzeba uściślić, że deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych musi zostać obniżony, przejawiać nadal akceptowalną tendencję spadkową zmierzającą do wartości referencyjnej wynoszącej 3 % PKB albo pozostać na ostrożnym poziomie w perspektywie średnioterminowej, podczas gdy inwestycje publiczne jako udział w PKB muszą być wyższe w okresie dostosowawczym niż na początku realizacji planu fiskalno-strukturalnego; b) te państwa członkowskie, które podlegają wartości odniesienia dotyczącej korekty deficytu w wysokości 0,5 % PKB – jeżeli ta wartość zostanie utrzymana – powinny mieć prawo wyłączyć z obliczeń inwestycje publiczne zwiększające wzrost lub odporność; c) jeżeli państwa członkowskie zaproponują plany inwestycyjne zwiększające wzrost lub odporność, należy umożliwić im przedłużenie okresu dostosowania

3.15. Ponadto biorąc pod uwagę lukę, która wystąpiła w szeregu państw członkowskich w drugiej dekadzie XXI w. szczególnie w zakresie inwestycji publicznych, a także fakt, że inwestycje publiczne są istotne dla tworzenia zasobów kapitału produkcyjnego wpływających na średnioterminowy wzrost produkcji, niektóre państwa członkowskie mogą znaleźć się w pułapce błędnego koła, w którym ich wydatki publiczne netto obejmujące inwestycje będą rosły wolniej ze względu na występującą wcześniej lukę inwestycyjną. Będzie to jeszcze poważniejszy problem, gdy wygaśnie Europejski Instrument na rzecz Odbudowy (NGEU).

3.16. Potrzebne będą dodatkowe inwestycje publiczne, również w celu zlikwidowania luki inwestycyjnej w infrastrukturze społecznej, która ma zasadnicze znaczenie dla budowania długotrwałego kapitału ludzkiego. Inwestycje w tych obszarach będą musiały być kontynuowane przez dziesięciolecia, biorąc pod uwagę ambicje klimatyczne UE oraz stojące przed nią wyzwania, takie jak starzenie się społeczeństwa, choć nie są to jedyne dziedziny wymienione we wspólnych priorytetach UE.

3.17. W związku z powyższym EKES sądzi, że instytucje europejskie muszą bezzwłocznie zaangażować się w debatę nad tworzeniem własnego mechanizmu zdolności fiskalnej oraz nad zwiększeniem środków budżetowych ponad obecne 1,1 % PKB, by móc finansować wspólne europejskie dobra za pomocą zrównoważonych inwestycji. Chodzi o zobowiązania wynikające z rozwijania i wdrażania otwartej strategicznej autonomii, zwiększenia wydajności i konkurencyjności europejskich przedsiębiorstw, sprawiedliwej transformacji ekologicznej i cyfrowej, integracji i szkolenia nowych pracowników, urzeczywistnienia Europejskiego filaru praw socjalnych itd. ⁽²⁾ UE będzie musiała dysponować silnymi i stałymi wspólnymi instrumentami inwestycyjnymi po 2026 r., gdy wygaśnie Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (RRF). Należy również wziąć pod uwagę, że konsolidacja rynku długu w euro wzmacnia międzynarodową rolę wspólnej waluty i obniża stopę procentową europejskiego długu. EKES zwraca uwagę na niedawną opinię Europejskiego Banku Centralnego (EBC) ⁽³⁾, w której przypomina się o potrzebie stałego centralnego mechanizmu zdolności fiskalnej o odpowiedniej wielkości w dłuższej perspektywie.

3.18. EKES uważa, że – pomimo logiki długookresowej zdolności do obsługi długu – potrzebne jest osiągnięcie większej równowagi niż stwierdzono w pakiecie legislacyjnym między tą logiką a zrównoważonymi inwestycjami. Jeżeli brakuje obecnie pola manewru politycznego na złote reguły budżetowe w zakresie inwestycji, należy znaleźć alternatywne rozwiązania polegające na takiej wycenie długu związanego z inwestycjami w zmiany strukturalne, sprawiedliwą transformację, bezpieczeństwo i obronę, czyli – krótko mówiąc – w realizację priorytetów UE, która będzie różnić się do wyceny opartej na innych wydatkach publicznych. Uzgadniając krajowe ścieżki redukcji długu, trzeba wziąć pod uwagę cel i jakość długu.

3.19. Chociaż tworzenie buforów w celu zapewnienia możliwości silnego wsparcia w zakresie polityki fiskalnej w razie wystąpienia wstrząsu gospodarczego jest zasadniczo dobrą praktyką, to nie jest jasne, w jaki sposób dokonano by optymalnego wyboru między tą potrzebą a stawieniem czoła innym pilnym wyzwaniom politycznym. Jest to szczególnie niepokojące, ponieważ wartość referencyjna wynosząca 3 % PKB dla deficytu budżetowego, która przechyla szalę polityki na korzyść oszczędności budżetowych, nie opiera się na żadnych teoretycznych podstawach definiowania stabilności finansów publicznych.

3.20. Stabilność finansowa danego kraju jest związana nie tylko z trajektoriami wydatków publicznych, a także z ich jakością, która powinna wspierać wzrost gospodarczy, lecz w dużej mierze zależy od adekwatności jego dochodów podatkowych i sprawiedliwości podatkowej. Europejskie instytucje i rządy muszą pilnie promować sprawiedliwość podatkową w całej Unii, począwszy od włączenia jej do kryteriów warunkowości makroekonomicznej, zwalczania nieuczciwej konkurencji podatkowej za pomocą skutecznych działań politycznych oraz zachęcania do efektywnego wdrażania wszystkich instrumentów niezbędnych do zwalczania oszustw podatkowych, unikania opodatkowania, prania pieniędzy i korupcyjnego korzystania ze środków publicznych.

4. Uwagi szczegółowe

4.1. Zważywszy, że jednolity rynek i społeczna gospodarka rynkowa UE są największymi atutami Unii, EKES uważa, że plany fiskalno-strukturalne powinny uwzględniać sprawdzian konkurencyjności przedsiębiorstw w zakresie podejmowania decyzji, tworzenia miejsc pracy, poprawy warunków pracy, a także zrównoważonego wzrostu gospodarczego i spójności społecznej. Ramy regulacyjne i fiskalne muszą wspierać międzynarodową konkurencyjność przemysłu UE i jego zdolność do rzeczywistego przyspieszenia transformacji cyfrowej i ekologicznej. Komitet popiera koncepcję konkurencyjności opartą na zwiększonej wydajności, na innowacjach technologicznych, na szkoleniu pracowników i nabywaniu przez nich kwalifikacji, a także na ich dobrych warunkach pracy i na poszanowaniu zrównoważenia środowiskowego ⁽⁴⁾.

4.2. EKES przyjmuje do wiadomości, że w wykazie wspólnych priorytetów, które muszą nadawać kierunek planom fiskalno-strukturalnym, zawarto wyraźną wzmiankę o priorytetach społecznych takich jak wdrożenie Europejskiego filaru praw socjalnych. Biorąc pod uwagę, że niedawne programy dostosowań mają nawet bardzo poważny wpływ na spójność społeczną, uważa, że omawiając redukcję długu i dostosowanie fiskalne, w planach fiskalno-strukturalnych trzeba uwzględnić oddziaływanie społeczne i wymiar społeczny środków przewidzianych tych programach. W związku z tym zaleca, by w ramach zreformowanego systemu koordynacji polityki dotyczącej europejskiego semestru zastosowano procedurę dotyczącą zakłóceń równowagi społecznej, która to procedura powinna uzupełniać istniejące procesy i narzędzia monitorowania, ułatwiając tym samym konwergencję społeczną ⁽⁵⁾.

⁽²⁾ W niedawnym artykule *European public goods* (Buti, Coloccia i Messori (CEPR, z 9 czerwca 2023 r.)) określono sześć obszarów polityki (transformacja cyfrowa, ekologiczna, energetyczna i społeczna, surowce, bezpieczeństwo i obronność oraz zdrowie), w których przed UE stoją najważniejsze wyzwania i w których należy wybrać i sfinansować wspólne europejskie dobra.

⁽³⁾ Opinia Europejskiego Banku Centralnego z dnia 5 lipca 2023 r. w sprawie projektu reform zarządzania gospodarczego w Unii (CON/2023/20) (Dz.U. C 290 z 18.8.2023, s. 17).

⁽⁴⁾ Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Sprawdzian konkurencyjności w celu zbudowania silniejszej i odporniejszej gospodarki UE” (opinia rozpoznawcza) (Dz.U. C 100 z 16.3.2023, s. 76).

⁽⁵⁾ Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Procedura dotycząca zakłóceń równowagi społecznej” (opinia rozpoznawcza na wniosek prezydencji hiszpańskiej) (Dz.U. C 228 z 29.6.2023, s. 58).

4.3. EKES ubolewa, że chociaż Komisja za cel proponowanej reformy postawiła sobie między innymi zwiększenie poczucia odpowiedzialności na szczeblu krajowym, to pozostawiła w gestii państw członkowskich swobodę decydowania o tym, w jakim stopniu partnerzy społeczni będą uczestniczyć w opracowywaniu i realizacji polityki gospodarczej i społecznej, a także polityki zatrudnienia przewidzianych w planie fiskalno-strukturalnym. Zdaniem Komitetu plany fiskalno-strukturalne powinny zawierać informacje o tym, w jaki sposób przeprowadzono regularne i zorganizowane konsultacje z partnerami społecznymi, społeczeństwem obywatelskim i zainteresowanymi stronami i które z ich wyników uwzględniono w samym planie, a także w jego przeglądzie i ocenie. Nowe rozporządzenia powinny przekładać na język prawny konkluzje Rady Ecofin z dnia 14 marca 2023 r., w których podkreślono, że „państwa członkowskie powinny systematycznie, w odpowiednim czasie i w znaczący sposób angażować partnerów społecznych, społeczeństwo obywatelskie i inne zainteresowane strony na wszystkich etapach europejskiego semestru i cyklu kształtowania polityki, ponieważ ma to pierwszoplanowe znaczenie dla skutecznej koordynacji i realizacji polityki gospodarczej i społecznej oraz polityki zatrudnienia”.

4.4. EKES ponawia apel, by udział partnerów społecznych i organizacji społeczeństwa obywatelskiego na różnych etapach europejskiego semestru regulowało europejskie rozporządzenie⁽⁶⁾, w którym ustanowiono by prawa, zasady i główne parametry tego udziału zgodnie z podsumowaniem zawartym w rozporządzeniu w sprawie RRF⁽⁷⁾. Ten obowiązek należy uwzględnić w proponowanym rozporządzeniu (COM(2023) 240 final): najpierw w art. 26, zmieniając ogólne odniesienie do zaangażowania partnerów społecznych. Należy również dodać dokładne przepisy do art. 11 i 12 (treść krajowych średniookresowych planów fiskalno-strukturalnych i związane z nimi wymogi), do art. 14 (zmiana planu krajowego) i do art. 15 (ocena planów przez Komisję Europejską).

4.5. EKES i KR powinny również uczestniczyć w dialogu prowadzonym na poziomie UE w ramach europejskiego semestru (art. 26). Nic nie uzasadnia ich nieobecności, gdy w pakiecie legislacyjnym wspomina się o innych komitetach technicznych, które mają mniejszą wagę w Traktacie.

4.6. Aby zwiększyć krajowe poczucie odpowiedzialności za zobowiązania podjęte w ramach planów fiskalno-strukturalnych, zarówno parlamenty krajowe, jak i Parlament Europejski – każdy we własnym zakresie działania – mają do odegrania znaczącą rolę w ramach zarządzania gospodarczego UE z myślą o zwiększeniu demokratycznej rozliczalności. Do tego przyczyniłyby się również konsultacje z władzami lokalnymi i regionalnymi w sprawie opracowania i monitorowania planów fiskalno-strukturalnych.

4.7. Chociaż podczas reformowania obecnych ram zarządzania gospodarczego należy zwrócić szczególną uwagę na inwestycje publiczne, EKES pragnie również podkreślić, że ramy zarządzania gospodarczego powinny zapewnić państwom członkowskim przestrzeń fiskalną na wydatki bieżące, co jest potrzebne do korzystania z kapitału publicznego tworzonego dzięki inwestycjom publicznym.

4.8. Współprawodawca powinien dokładniej przeanalizować metodologię analizy zdolności obsługi zadłużenia przed zatwierdzeniem nowego rozporządzenia, aby uniknąć wszelkich niezamierzonych automatycznych konsekwencji nowej polityki oszczędnościowej. Biorąc pod uwagę ewentualne dodatkowe koszty (np. związane ze starzeniem się społeczeństwa) na koniec okresu objętego planami fiskalno-strukturalnymi, konsolidacji budżetowej nie należy prowadzić kosztem wydatków socjalnych (np. na zdrowie, kształcenie, usługi opieki długoterminowej czy emerytury), choć jest to najprostsze rozwiązanie. Bardzo istotne jest, aby takie wydatki były zabezpieczane i gwarantowane w sposób zrównoważony i długoterminowy. EKES podziela opinię EBC, że analiza zdolności obsługi zadłużenia powinna zapewniać powtarzalność, przewidywalność i przejrzystość i że należy ją określić w porozumieniu z państwami członkowskimi i przy ich wsparciu.

4.9. Sankcje w ramach procedury nadmiernego deficytu nie powinny być nakładane automatycznie w oparciu o kategoryzację krajów, wyłącznie na podstawie wskaźników długu publicznego. Ten podział oraz stosowanie sankcji finansowych lub reputacyjnych może zwiększyć koszty zadłużenia, pogłębiając problem, który procedura ma rozwiązać. Komitet proponuje, by stosować pozytywne zachęty do realizacji celów w zakresie redukcji długu i prowadzenia reform na wzór RRF, uzależniając wypłatę części funduszy UE od osiągnięcia przez dane państwo członkowskie celów, do których zobowiązało się ono w planie fiskalno-strukturalnym.

⁽⁶⁾ Rezolucja Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Jak poprawić zaangażowanie zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego w krajowe plany odbudowy i zwiększania odporności?” (Dz.U. C 323 z 26.8.2022, s. 1) i Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Zalecenia EKES-u dotyczące solidnej reformy europejskiego semestru” (opinia z inicjatywy własnej) (Dz.U. C 228 z 29.6.2023, s. 1).

⁽⁷⁾ Art. 18 ust. 4 lit. q) rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2021/241 (Dz.U. L 57 z 18.2.2021, s. 17).

4.10. Jeśli chodzi o trajektorię techniczną, Komitet rozumie złożone przesłanki stojące za propozycją Komisji, by znaleźć kompromis między bardzo zróżnicowanymi poglądami państw członkowskich na temat procesu oceny spełnienia przez nie podstawowych wymogów rozporządzenia. Jednak kwestionując zasadność zwiększania sztywności i uwzględniając potrzebę zwiększenia poczucia odpowiedzialności, sądzi, że taka trajektoria powinna znajdować się najpierw w gestii rządów krajowych i podlegać opinii niezależnych krajowych organów podatkowych, a następnie – wynikać z dialogu technicznego z Komisją mającego na celu przedstawienie krajowych średniookresowych planów fiskalno-strukturalnych.

Bruksela, dnia 21 września 2023 r.

Oliver RÖPKE
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
