

**Opinia Europejskiego Komitetu Regionów – Mechanizm zdolności fiskalnej a automatyczne stabilizatory w unii gospodarczej i walutowej**

(2017/C 207/04)

**Sprawozdawca:** Carl Fredrik Graf (radny gminy Halmstad, SE/EPL)

## I. ZALECENIA POLITYCZNE

EUROPEJSKI KOMITET REGIONÓW

## II. WPROWADZENIE

1. Stwierdza, że waluta euro miała stanowić ochronę przed wahaniami kursów walut i została wprowadzona, aby zapewnić wyższy długoterminowy wzrost gospodarczy. Jednak jej wprowadzenie doprowadziło do tego, że polityczne alternatywy służące amortyzacji asymetrycznych wstrząsów, choćby takie jak dewaluacja waluty, przestały istnieć.
2. Ubolewa, że unia gospodarcza i walutowa (UGW) już od samego umocowania jej w traktacie z Maastricht wykazywała braki wynikające z tego, że kompetencje dotyczące polityki pieniężnej przypisano szczeblowi unijnemu, podczas gdy polityka budżetowa pozostała domeną państw członkowskich i podlega jedynie przepisom o stosunkowo luźniej koordynacji polityk krajowych.
3. Jest zdania, że światowy kryzys finansowy i gospodarczy obnażył brak odporności UGW na wstrząsy, kiedy niedający się już utrzymać brak równowagi wraz z o wiele za wysokim poziomem zadłużenia publicznego i prywatnego doprowadziły do kryzysu zadłużeniowego. W jego wyniku w niektórych państwach członkowskich rządowe koszty finansowania zewnętrznego gwałtownie wzrosły do tego stopnia, że bez odpowiedniego mechanizmu reagowania kryzysowego dalsze funkcjonowanie strefy euro stanęłoby pod znakiem zapytania.
4. Dostrzega efekty działań na rzecz zmniejszenia ryzyka uzyskane po pojawieniu się kryzysu oraz liczne środki przyjęte przez instytucje UE, aby poprawić koordynację polityki budżetowej poszczególnych państw członkowskich.
5. Stwierdza, że mimo tych wysiłków i powrotu dodatniej stopy wzrostu w wielu regionach UE, związanego w znacznym stopniu z czynnikami zewnętrznymi, sama poprawa koordynacji krajowych polityk budżetowych nie doprowadziła do zwiększenia zdolności państw członkowskich do zamortyzowania wstrząsów gospodarczych ani nie zapobiegła narastającej luce inwestycyjnej bądź też wzrostowi nierówności w obrębie UGW<sup>(1)</sup>. Działania te nie wystarczyły do realizacji długofalowych reform strukturalnych, które sprzyjałyby wzrostowi gospodarczemu i równowadze społecznej.
6. Stwierdza, że EBC od wybuchu kryzysu zabiegał o stabilizację cyklu koniunktury. Prezes EBC domagał się zintegrowania instytucji, bardziej rygorystycznej i proaktywnej polityki budżetowej w obrębie strefy euro oraz przeprowadzenia przez państwa członkowskie strefy euro reform strukturalnych. Ostrzegając, że sama polityka monetarna nie ożywi gospodarki, podkreśla, że obecne niskie stopy procentowe sprzyjają zaciąganiu kredytów i inwestowaniu. Fundamentalne reformy strukturalne i odpowiedzialność za nie na poziomie najbliższym obywatelom oraz odpowiedzialność budżetowa to podstawowe elementy powrotu do długotrwałego i zrównoważonego wzrostu gospodarczego.
7. Podkreśla, że w sprawozdaniu pięciu przewodniczących w sprawie dokończenia budowy UGW zwrócono uwagę, że strefa euro musi mieć zdolność do amortyzowania wstrząsów, aby uzupełniać automatyczne mechanizmy stabilizacji na szczeblu krajowym, o ile i tam gdzie zajdzie taka potrzeba.
8. Uważa, że do odzyskania zaufania do wspólnej waluty euro niezbędne jest spełnienie właśnie tych obietnic dotyczących stabilności, konwergencji, wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. Do osiągnięcia tych celów może przyczynić się zdolność fiskalna. Zasada solidarności jest ściśle powiązana z aspektem odpowiedzialności i zależna od niego, co oznacza, że dodatkowe wsparcie finansowe na poziomie strefy euro powinno być udzielane wyłącznie wtedy, gdy na stałe zapewnione są zarówno odpowiedzialność budżetowa, jak i reformy strukturalne.

<sup>(1)</sup> Zob. roczna analiza dotycząca zatrudnienia i sytuacji społecznej w Europie, przedstawiona przez Komisję Europejską dnia 20 grudnia 2016 r.

9. Podkreśla, że przy podejmowaniu wszelkich decyzji dotyczących rozwoju UGW, takich jak utworzenie mechanizmu zdolności fiskalnej lub automatycznych stabilizatorów, należy w pełni uznawać i w miarę możliwości wzmacniać rolę władz lokalnych i regionalnych, jeśli chodzi o tworzenie warunków dla trwałego wzrostu gospodarczego. Dotyczy to w szczególności wdrażania polityki gospodarczej i społecznej, realizacji reform strukturalnych i zabiegania o klimat przyjazny przedsiębiorczości, ułatwiający tworzenie miejsc pracy, oraz wspierania inwestycji.

### III. ZASADY OGÓLNE

10. Podkreśla, że urzeczywistnienie unii bankowej jest w krótkiej perspektywie czasowej najskuteczniejszym narzędziem zapobiegania kryzysom w systemie finansowym oraz minimalizacji negatywnego wpływu wstrząsów gospodarczych<sup>(2)</sup>.

11. Zauważa, że dzięki unii bankowej na wiarygodności zyskałaby zasada EBC – zgodnie z którą potrzeby finansowe krajowych systemów bankowych nie powinny być powiązane z krajowymi budżetami publicznymi, a kryzys bankowy w jednym państwie członkowskim nie powinien przeobrazić się w kryzys bankowy w całej UE.

12. Uważa, że w dyskusjach na temat wprowadzania nowych instrumentów, jak np. automatycznych stabilizatorów do łagodzenia wstrząsów asymetrycznych, aktywny udział powinny brać władze lokalne i regionalne oraz partnerzy gospodarczy i społeczni.

13. Uważa, że społeczny wymiar UGW należy wzmacniać poprzez podejmowanie działań w odpowiedzi na wskaźniki dotyczące rozwoju poszczególnych regionów i państw. Trzeba położyć nacisk na działania w zakresie aktywnej polityki rynku pracy oraz strukturalnych wskaźników społecznych. Partnerzy społeczni natomiast – zarówno na szczeblu regionalnym, jak i krajowym i europejskim – powinni uczestniczyć w owych działaniach następczych wynikających ze wskaźników

14. Odnotowuje przekonanie, że konieczna jest zdolność fiskalna, aby zapewnić UGW tymczasowy mechanizm amortyzowania wstrząsów<sup>(3)</sup>. Jest zdania, że jakkolwiek mechanizm zdolności fiskalnej nie może pokrywać się z instrumentami polityki spójności, lecz musi je raczej uzupełniać.

15. Uważa jednak, że mechanizm zdolności fiskalnej musi być tak ukształtowany, by nie wiązać się z ryzykiem ciągłych transferów, co podważałoby zachęty do podejmowania rozsądnych decyzji w dziedzinie gospodarki i polityki społecznej oraz zachęty do prowadzenia rzetelnej polityki na szczeblu krajowym i regionalnym, czy też do rozprawiania się z różnymi strukturalnymi słabościami danego kraju lub regionu. Aby uniknąć pokusy nadużycia, mechanizm ten powinien być zatem ściślej powiązany z przestrzeganiem szeroko rozumianych ram regulacyjnych UE oraz z postępowaniem w konwergencji.

16. Domaga się, by państwa członkowskie musiały wykazywać się odpowiedzialną polityką gospodarczą, aby uzyskać dostęp do europejskich instrumentów stabilizacji gospodarczej. Korzystanie z tych instrumentów musi iść w parze z pełną realizacją reform strukturalnych, mających na celu poprawę konwergencji, koordynacji i integracji. Wsparcie w żadnym wypadku nie może prowadzić do powstania stałych przepływów między państwami tylko w jednym kierunku<sup>(4)</sup>. Pomoc należy określić na szczeblu europejskim, powinna mieć charakter tymczasowy i podlegać jasnemu harmonogramowi.

17. Nalega na dotrzymanie paktu stabilności i wzrostu zgodnie z komunikatem Komisji w sprawie elastyczności przewidzianej w ramach paktu stabilności i wzrostu ze stycznia 2015 r. oraz podkreśla, jak ważnym warunkiem dla niezbędnych krótko- i długoterminowych inwestycji podmiotów publicznych jest to, by wszystkie państwa członkowskie dysponowały silną gospodarką i stabilnymi finansami publicznymi.

18. Uważa ponadto, że zagwarantowanie wystarczających możliwości inwestowania przy jednoczesnym poszanowaniu reguł fiskalnych wymaga, by na wypadek deficytu strukturalnego hamulec zadłużenia przewidziany dla średniookresowego celu budżetowego (MTO) został uzupełniony przez wyznaczenie realnego, określonego deficytu w odniesieniu do inwestycji publicznych władz lokalnych i regionalnych.

19. Ponawia swój apel o większą konwergencję gospodarczą i społeczną oraz o bardziej odpowiedzialne sprawowanie rządów, gdyż te elementy pozwalają zapobiec ciągłemu udzielaniu wsparcia określonym krajom oraz pokusie nadużycia. Podkreśla, że konieczna jest większa konwergencja.

20. Jednocześnie podkreśla, że istniejące nierówności społeczne, ekonomiczne i terytorialne zarówno pomiędzy państwami członkowskimi, jak i w ich obrębie można zniwelować tylko poprzez koncepcję, która obejmuje wymiar terytorialny. Pojęcie odpowiedzialności budżetowej nie powinno się ograniczać do scentralizowanego zastosowania wspólnego systemu. Im bardziej zdecentralizowane i ukierunkowane na szczebel lokalny są wydatki publiczne, tym więcej jest zachęt i warunków sprzyjających odpowiedzialności budżetowej, reformom i atrakcyjności inwestycji.

<sup>(2)</sup> Opinia „Działania następcze w związku ze sprawozdaniem pięciu przewodniczących »Dokończenie budowy europejskiej unii gospodarczej i walutowej« z dnia 7 kwietnia 2016 r., sprawozdawca: Paul Lindquist, COR-2015-05112, pkt 24.

<sup>(3)</sup> Opinia Lindquista, pkt 35.

<sup>(4)</sup> Opinia Lindquista, pkt 33.

21. Podkreśla, że trzeba zająć się problemem różnic między regionami, aby zniwelować nierówności społeczne, wzmocnić wzrost gospodarczy, tworzyć miejsca pracy oraz poprawić konkurencyjność i spójność w UGW i w całej Unii Europejskiej. W tym kontekście zwraca uwagę na istotną rolę, jaką odgrywają władze lokalne i regionalne jako pracodawcy, inwestorzy, dostawcy i wykonawcy usług, podmioty planujące, podmioty ułatwiające zmiany oraz regulujące je, a także jako partnerzy inwestorów.

22. Zwraca uwagę, że dla powodzenia reform strukturalnych decydujące znaczenie ma między innymi wysoki stopień współodpowiedzialności ze strony właściwych władz lokalnych i regionalnych. Pragnie zaakcentować wymiar terytorialny europejskiego semestru. Ponawia swój apel do Komisji i Parlamentu Europejskiego, aby przyjąć kodeks postępowania, który zapewniałby ustrukturyzowane włączenie władz lokalnych i regionalnych w prace nad europejskim semestrem służącym także przygotowaniu reform strukturalnych<sup>(5)</sup>.

23. Wzywa państwa członkowskie do ukończenia unii rynków kapitałowych, która umożliwi transgraniczne przepływy finansowe bez narażania na szwank stabilności poszczególnych regionów czy krajów, zapewni przedsiębiorstwom (zwłaszcza mikroprzedsiębiorstwom i MŚP) dostęp do różnorodnych źródeł finansowania i w efekcie przyczyni się także do łagodzenia wstrząsów gospodarczych<sup>(6)</sup>.

#### IV. ASPEKTY BUDŻETOWE

24. Zwraca uwagę, że waluta euro została wprowadzona bez jakichkolwiek fiskalnych struktur wsparcia służących pokonywaniu stanu nierównowagi w strefie euro oraz że budżet UE w znacznym stopniu nie nadaje się do szybkiej mobilizacji finansowania, kiedy jest to niezbędne dla ustabilizowania rynków, refinansowania banków czy dla zaradzenia kryzysom bilansu płatniczego.

25. Wzywa Komisję, by przy opracowywaniu przyszłej europejskiej polityki gospodarczej i finansowej uwzględniła możliwość wykorzystania wskaźników ekonomicznych dla każdego regionu określających jego kondycję pod względem długu publicznego oraz jego wkład we wzrost europejskiego PKB.

26. Podkreśla konieczność dokładnego omówienia struktury i kształtu zdolności fiskalnej i znalezienia rozwiązania zgodnego z wymogami przejrzystości, demokratycznej kontroli i zasadą „no bail-out” z art. 125 TFUE<sup>(7)</sup>.

#### V. REFLEKSJE NA TEMAT MECHANIZMU ZDOLNOŚCI FISKALNEJ

27. Uważa, że mechanizm zdolności fiskalnej powinien móc spełniać dwa zadania. Po pierwsze, powinien móc kreować zachęty dla realizacji reform strukturalnych w państwach członkowskich w okresie korzystnym gospodarczo, aby wspierać gospodarczą i społeczną konwergencję w strefie euro i poprawiać jej konkurencyjność i odporność. Po drugie, poprzez utworzenie instrumentu radzenia sobie ze wstrząsami asymetrycznymi powinien mieć zdolność amortyzowania tych różnic w cyklach koniunkturalnych państw członkowskich strefy euro, które są oparte na czynnikach strukturalnych.

28. Widzi potrzebę dokonania wyraźnych postępów w dziedzinie trwałych reform strukturalnych po to, by wspierać konwergencję, wzrost gospodarczy, tworzenie miejsc pracy i konkurencyjność i w ten sposób skutecznie zapobiegać wstrząsom asymetrycznym.

29. Apeluje do państw członkowskich, aby rozważyły przyznanie władzom lokalnym i regionalnym większej autonomii fiskalnej. Przyczyni się to do większej współodpowiedzialności za reformy strukturalne oraz do lepszego ich wdrożenia.

30. Uważa, że należy ostrożnie podchodzić do kwestii wsparcia finansowego UE, innego niż istniejące instrumenty polityki spójności, dla realizacji uzgodnionych reform strukturalnych w państwach członkowskich. Wszelkie możliwe dodatkowe wsparcie nie powinno pokrywać się z istniejącymi instrumentami, lecz raczej je uzupełniać.

31. Uważa, że konieczne jest powiązanie wsparcia finansowego z realizacją zaleceń dla poszczególnych krajów. Program wspierania reform strukturalnych, który zapewniałby pomoc techniczną dla organów krajowych, powinien być dalej rozwijany jako proreformatorski wkład mechanizmu zdolności fiskalnej.

<sup>(5)</sup> COR-2016-05386-00-00-DT.

<sup>(6)</sup> Opinia Lindquista, pkt 30.

<sup>(7)</sup> Rezolucja w sprawie zrównoważonej przyszłości dla europejskiej unii gospodarczej i walutowej, pkt 21.

32. Uważa, że należałoby sprawdzić, czy właściwym rozwiązaniem mógłby być dodatkowy instrument wspierania reform strukturalnych, który miałby formę pożyczek na finansowanie strategii inwestycji publicznych. Mogłoby to umożliwiać tworzenie puli możliwości finansowania i projektów inwestycyjnych, która mogłaby być pomocna we wspieraniu realizacji koniecznych reform.

33. Niezależnie od obecnych działań w dziedzinie konwergencji i zrównoważonych reform strukturalnych oraz w kontekście silnej integracji państw członkowskich strefy euro uważa, że nie sposób całkowicie wykluczyć wystąpienia wstrząsów asymetrycznych, które mogą zachwiać stabilnością całej strefy euro. Dlatego niezbędny jest instrument, który umożliwiałby natychmiastową stabilizację w sytuacji kryzysowej.

34. Stwierdza, że władze lokalne i regionalne, z uwagi na ich ważną rolę w ramach systemów zabezpieczenia społecznego w państwach członkowskich, w niektórych krajach mogą być bardziej narażone na wpływ wstrząsów asymetrycznych.

35. Uważa, że konieczne jest dalsze rozwijanie Europejskiego Mechanizmu Stabilności (EMS) i przekształcenie go w europejski fundusz walutowy o wystarczającej zdolności do zaciągania i udzielania pożyczek. Fundusz ten powinien mieć jasno określony mandat, obejmujący także ewentualny wkład w mechanizm zdolności fiskalnej strefy euro.

36. Opowiada się za tym, by mechanizm zdolności fiskalnej podlegał wspólnym decyzjom i realizacji na szczeblu UGW, ale by na zasadzie dobrowolności był również dostępny dla państw członkowskich spoza strefy euro.

#### VI. UWAGI KOŃCOWE

37. Ponownie apeluje o włączenie go w prace nad białą księgą na temat przejścia z pierwszego do drugiego etapu reform UGW.

38. Podkreśla, że w środkach służących pogłębieniu unii walutowej trzeba uwzględnić także skutki dla krajów, które nie należą do strefy euro.

39. Zwraca uwagę, że wszystkie środki mające na celu dokończenie budowy UGW należy realizować przy jak największej przejrzystości, z uwzględnieniem legitymacji demokratycznej unii walutowej.

Bruksela, dnia 8 lutego 2017 r.

Markku MARKKULA

*Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Regionów*

---