

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Przekształcenie unijnych ram fiskalnych na rzecz trwałej odbudowy i sprawiedliwej transformacji”****(opinia z inicjatywy własnej)**

(2022/C 105/03)

Sprawozdawczyni: **Dominika BIEGON**

Decyzja Zgromadzenia Plenarnego	25.3.2021
Podstawa prawna	Artykuł 32 ust. 2 regulaminu wewnętrznego Opinia z inicjatywy własnej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej
Data przyjęcia przez sekcję	5.10.2021
Data przyjęcia na sesji plenarnej	20.10.2021
Sesja plenarna nr	564
Wynik głosowania	
(za/przeciw/wstrzymało się)	168/3/5

**1. Wnioski i zalecenia**

1.1. Niezbędny jest przegląd europejskich reguł fiskalnych: ich słabe strony były już oczywiste po kryzysie finansowym w latach 2008–2009, a pandemia COVID-19 stwarza jeszcze poważniejsze wyzwania dla obowiązujących obecnie ram fiskalnych. W swoich wcześniejszych opiniach EKES z zadowoleniem przyjmował przegląd zarządzania gospodarczego Komisji Europejskiej. W niniejszej opinii ponownie podkreśla swoje stanowisko w sprawie potrzeby reform i wzywa Komisję do szybkiego kontynuowania przeglądu unijnych ram zarządzania gospodarczego, który w tej chwili został wstrzymany. Zanim znowelizowane ramy wejdą w życie, Komisja powinna przedstawić wytyczne na okres przejściowy, w którym nie należy uruchamiać procedury nadmiernego deficytu oraz będzie możliwe zastosowanie klauzuli dotyczącej zdarzeń nadzwyczajnych odnośnie do poszczególnych krajów.

1.2. Wszelkie przyszłe ramy fiskalne powinny a) wzmacniać inwestycje publiczne, b) pozostawiać większe cykliczne pole manewru i c) umożliwiać większą elastyczność oraz rozróżnienie między poszczególnymi krajami w odniesieniu do sposobów restrukturyzacji długu, przy jednoczesnym zagwarantowaniu stabilności budżetowej. Przegląd europejskich ram fiskalnych jest zatem konieczny nie tylko z uwagi na krótkoterminową i średniookresową stabilizację gospodarki. Ma on także zasadnicze znaczenie, aby sfinansować społeczno-ekologiczne przemiany gospodarcze, a co za tym idzie – zagwarantować pełne zatrudnienie, wysokiej jakości miejsca pracy i sprawiedliwą transformację.

1.3. Konkretniej rzecz ujmując, odnośnie do przeglądu ram fiskalnych EKES proponuje przede wszystkim wprowadzenie złotej zasady inwestycji publicznych, co sugerował już w swoich opiniach w przeszłości, oraz reguły wydatkowej. Ponadto EKES z zadowoleniem przyjmuje propozycję Europejskiej Rady Budżetowej w zakresie różnych ścieżek korekty budżetowej dla poszczególnych krajów.

1.4. EKES zauważa wreszcie, że polityka fiskalna jest klasycznie domeną polityki parlamentarnej, a decyzje podejmowane w jej ramach wpływają na całą strukturę wydatków i przychodów państwa. Dlatego zarówno parlamenty narodowe, jak i Parlament Europejski muszą odgrywać wyraźną rolę w przyszłych unijnych ramach zarządzania gospodarczego.

1.5. Podobnie istnieje potrzeba większego zaangażowania społeczeństwa obywatelskiego w europejski semestr zarówno na poziomie krajowym, jak i UE. W ten sposób można stworzyć wyważoną politykę gospodarczą, w ramach której można pogodzić wszystkie interesy. Jest tak szczególnie w przypadku zarządzania Instrumentem na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, w który dotychczas nie zaangażowano społeczeństwa obywatelskiego w sposób satysfakcjonujący<sup>(1)</sup>. Zasada partnerstwa, która od dawna tradycyjnie należy do zarządzania europejskimi funduszami strukturalnymi i inwestycyjnymi, powinna stanowić wzorzec skutecznego mechanizmu angażowania społeczeństwa obywatelskiego.

<sup>(1)</sup> Rezolucja EKES-u Zaangażowanie zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego w krajowe plany odbudowy i zwiększania odporności – co zdaje egzamin, a co nie?, 2021 (Dz.U. C 155 z 30.4.2021, s. 1).

## 2. Kontekst: nowe wyzwania po pandemii COVID-19

2.1. Przegląd europejskich reguł fiskalnych jest niezbędny. Przed kryzysem w ocenie ram budżetowych UE przeprowadzonej przez Europejską Radę Budżetową (2019 r.)<sup>(2)</sup> słusznie wskazano dwa główne problemy: po pierwsze reguły fiskalne mają zazwyczaj charakter procykliczny: po kryzysie finansowym w latach 2008–2009 konsolidacja fiskalna nastąpiła zbyt wcześnie ze względu na ogromne obawy dotyczące stabilności finansów publicznych, co doprowadziło do dwukrotnej recesji gospodarki europejskiej. Po drugie, inwestycje publiczne w UE znalazły się na pierwszym miejscu do cięć wydatków. Porównanie średniej publicznej stopy inwestycji w latach 2015–2019 ze średnią sprzed kryzysu (w latach 2005–2009) wskazuje, że w 20 z 27 państw członkowskich zaobserwowano spadek, w niektórych nawet o 50 %, do tego stopnia, że wartość zasobów kapitału publicznego, przy ujemnych wartościach inwestycji publicznych netto, spadła w strefie euro w latach 2013–2017.

2.2. Pandemia COVID-19 niesie nawet poważniejsze wyzwania dla ram fiskalnych UE: zapaść gospodarcza wraz ze środkami politycznymi ukierunkowanymi na łagodzenie społecznego i gospodarczego wpływu pandemii doprowadziły do ogromnego wzrostu relacji deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB w wielu państwach członkowskich<sup>(3)</sup>. Szacunkowe dane Europejskiej Rady Budżetowej (z 2020 r.)<sup>(4)</sup> wskazują na to, że jeśli po zniesieniu ogólnej klauzuli wyjścia zasady fiskalne UE zastosowano by bez wprowadzenia w nich zmian, spodziewane środki obniżania wskaźnika zadłużenia byłyby ogromnym obciążeniem dla niektórych państw członkowskich i pociągnęłyby za sobą znaczące negatywne konsekwencje gospodarcze, społeczne i polityczne, co zagrażałoby odbudowie gospodarczej w UE.

2.3. Reforma europejskich reguł fiskalnych jest zatem konieczna nie tylko z uwagi na krótkoterminową i średniookresową stabilizację gospodarki. Ma ona także zasadnicze znaczenie, aby sfinansować społeczno-ekologiczne przemiany gospodarcze, a co za tym idzie – zagwarantować pełne zatrudnienie, wysokiej jakości miejsca pracy i sprawiedliwą transformację. Aby zrealizować cele klimatyczne UE, niezbędna jest dogłębna modernizacja zasobów kapitałowych. Zrównoważona gospodarka wymaga rozszerzenia na szeroką skalę inwestycji publicznych, gdyż w przeciwnym razie gospodarki europejskie staną w obliczu zagrożeń budżetowych związanych z klimatem<sup>(5)</sup>. Jednocześnie należy zapewnić stabilność budżetową. W swych poprzednich opiniach EKES podkreślał już potrzebę wprowadzenia złotej reguły inwestycji publicznych w ramach fiskalnych UE<sup>(6)</sup>. Żądania te są nadal aktualne: Komisja Europejska niedawno oszacowała, że do realizacji celów klimatycznych i środowiskowych na 2030 r. Europie brakuje ogólnie ok. 470 mld EUR rocznie do 2030 r.<sup>(7)</sup> Jak słusznie podkreślono, „mobilizowanie zasobów finansowych na odpowiednią skalę będzie znaczącym wyzwaniem politycznym”, a jasne jest, że inwestycje publiczne odegrają zasadniczą rolę, nie tylko w pobudzaniu inwestycji prywatnych. Reforma ram fiskalnych UE powinna uwzględniać te kwestie.

2.4. EKES podkreśla, że państwa członkowskie muszą zmierzyć się z wyzwaniem, jakim jest zmniejszenie relacji długu do PKB po umocnieniu odbudowy gospodarczej, tak aby utrzymać wystarczającą przestrzeń fiskalną i przeciwdziałać kolejnemu kryzysowi gospodarczemu. Reguła wydatkowa zaproponowana w niniejszej opinii (zob. pkt 3.3.2 i 3.3.3) rzeczywiście zapewniłaby konsolidację finansów publicznych przez państwa członkowskie w okresie dobrej koniunktury.

2.5. EKES podkreśla, że przegląd ram fiskalnych UE musi brać pod uwagę obecną sytuację makroekonomiczną. Zarówno MFW<sup>(8)</sup>, jak i Komisja Europejska<sup>(9)</sup> stwierdzają, że wskaźniki zadłużenia sektora instytucji rządowych i samorządowych powinny się ustabilizować w krótkim lub średnim okresie dzięki niskim stopom procentowym i podwyższonym stopom wzrostu. Stabilność długu państwowego zależy od (rzeczywistej) stopy wzrostu PKB, rocznego salda pierwotnego i (realnych) stóp procentowych od niespłaconego długu państwowego. EKES wzywa Komisję Europejską do rozważenia tych czynników podczas oceny długookresowej zdolności państw członkowskich do obsługi długu.

2.6. Ponadto EKES podkreśla, że zrównoważone finanse publiczne zależą w znacznym stopniu od stabilnych przychodów publicznych i sprawiedliwego opodatkowania, w tym, np. walki z oszustwami podatkowymi oraz agresywną polityką podatkową. Dodatkowo ogłoszone nowe zasady własne powinny przyczynić się do poprawy sprawiedliwego opodatkowania, jak również do sprawiedliwości społecznej i klimatycznej. Przejrzystość dochodów i wydatków, otwarte umowy oraz stałe zaangażowanie społeczeństwa obywatelskiego w nadzór nad zarządzaniem finansami publicznymi są również niezbędne do zapewnienia stabilności finansów publicznych.

<sup>(2)</sup> Europejska Rada Budżetowa, *Assessment of EU fiscal rules with a focus on the six and two-pack legislation* [Ocena zasad budżetowych UE ze szczególnym uwzględnieniem przepisów szóstego pakietu dotyczącego zarządzania gospodarczego (sześciopak) i drugiego pakietu dotyczącego zarządzania gospodarczego (dwupak)], 2019.

<sup>(3)</sup> Komisja Europejska, *European Economic Forecast Spring 2021* [Europejska prognoza gospodarcza], wiosna 2021 r.

<sup>(4)</sup> Europejska Rada Budżetowa, *Annual Report 2020* [Sprawozdanie roczne za 2020 r.], 2020.

<sup>(5)</sup> Finance Watch, *Fiscal Mythology Unmasked. Debunking eight tales about European public debt and fiscal rules* [Zdemaskowanie mitów budżetowych. Obalenie ośmiu teorii na temat zadłużenia publicznego i reguł fiskalnych w Europie], 2021.

<sup>(6)</sup> Dz.U. C 353 z 18.10.2019, s. 32; Dz.U. C 123 z 9.4.2021, s. 12 oraz Dz.U. C 429 z 11.12.2020, s. 227.

<sup>(7)</sup> Dokument roboczy służb Komisji *Identifying Europe's recovery need* [Określenie potrzeby odbudowy w Europie], SWD(2020) 98 final, 2020.

<sup>(8)</sup> *Sprawozdania monitora budżetowego MFW*, kwiecień 2021 r.

<sup>(9)</sup> *Monitor zdolności obsługi zadłużenia*, Komisja Europejska, luty 2021 r.

2.7. W swoich wcześniejszych opiniach EKES z zadowoleniem przyjął przegląd zarządzania gospodarczego Komisji Europejskiej i podkreślił potrzebę przeglądu<sup>(10)</sup>. Zaproponował także debatę nad zreformowaniem zarządzania gospodarczego podczas Konferencji w sprawie przyszłości Europy. Dostosowanie postanowień TFUE dotyczących zarządzania gospodarczego do obecnej rzeczywistości gospodarczej UE nie powinno stanowić tabu. EKES ponownie podkreśla to wezwanie, szczególnie w obliczu kryzysu związanego z COVID-19. Z myślą o tym, by zapobiec powrotowi do starych reguł fiskalnych i dokonać przejścia na zarządzanie gospodarcze ukierunkowane na dobrobyt, EKES wzywa do jak najszybszego wznowienia procesu przeglądu<sup>(11)</sup>.

### 3. Uwagi szczegółowe

#### 3.1. Ponowne zrównoważenie zarządzania gospodarczego w UE

3.1.1. Polityka budżetowa powinna być częścią szerszych ram wielopoziomowego, zrównoważonego zarządzania. EKES opowiada się za zarządzaniem gospodarczym ukierunkowanym na dobrobyt, w którym to zarządzaniu priorytetem jest dobrostan społeczeństwa i dobrobyt gospodarczy, tak aby nikt nie pozostał w tyle, przy jednoczesnym zapewnieniu długookresowej zdolności do obsługi długu publicznego. Dlatego wzywa do prowadzenia wyważonej polityki gospodarczej, w której podkreśla się znaczenie i równowagę szeregu najważniejszych celów politycznych, takich jak zrównoważony wzrost sprzyjający włączeniu społecznemu, pełne zatrudnienie, godna praca i sprawiedliwa transformacja oraz sprawiedliwa dystrybucja dochodów i dobrobytu, zdrowie publiczne i jakość życia, zrównoważoność środowiskowa, stabilność rynków finansowych, stabilność cen, zrównoważone stosunki handlowe, konkurencyjna społeczna gospodarka rynkowa i zrównoważone finanse publiczne. Cele te są zgodne zarówno z celami określonymi w art. 3 Traktatu o Unii Europejskiej, jak i z obecnymi celami zrównoważonego rozwoju ONZ<sup>(12)</sup>.

3.1.2. Aby wspierać państwa członkowskie w ich dążeniach do zrównoważonej i inkluzywnej gospodarki, konieczne jest nie tylko umożliwienie większego pola manewru w regulacjach fiskalnych pod pewnymi warunkami. Należy oprócz tego nadal promować inicjatywy zmierzające do reform. Obowiązujące obecnie ramy zarządzania gospodarczego obejmują trzy filary a) nadzór budżetowy, b) nadzór makroekonomiczny i c) koordynację polityki społecznej i polityki zatrudnienia. A zatem są już bardzo skoncentrowane na reformach. W szeregu analiz empirycznych podkreślono, że pomimo reform większość wcześniejszych zaleceń dla poszczególnych krajów skupiała się na zwiększeniu konkurencyjności i konsolidacji budżetów publicznych<sup>(13)</sup>. EKES wzywa instytucje UE do przyjęcia bardziej zrównoważonego podejścia w przyszłych zaleceniach dla poszczególnych krajów: normy fiskalne, jak również cele klimatyczne UE i Europejski filar praw socjalnych powinny być traktowane jak równoważne punkty odniesienia w zaleceniach dla poszczególnych krajów. Należy w sposób szczególny skupić się na reformach, które wspierają transformację w kierunku ekologicznej i cyfrowej gospodarki (takich jak aktywna polityka rynku pracy i programy uczenia się przez całe życie, w tym programy w zakresie przekwalifikowywania i wsparcia w zmianie ścieżki kariery), oraz na reformach, które gwarantują efektywną absorpcję funduszy UE (takich jak budowanie potencjału technicznego administracji publicznej, aby zarządzać projektami inwestycyjnymi, skuteczne i otwarte systemy przetargów publicznych oraz reformy pozwalające usunąć inne pozapieniężne bariery na drodze skutecznej polityki inwestycyjnej).

#### 3.2. Wzmocnienie inwestycji publicznych

3.2.1. EKES podkreśla, że należy zreformować ramy fiskalne UE w sposób, który pozwala lepiej chronić inwestycje publiczne<sup>(14)</sup>. Efekt mnożnikowy inwestycji publicznych jest nadzwyczaj wysoki, a zatem cięcia w tych inwestycjach mają szczególnie negatywny wpływ na wzrost gospodarczy i zatrudnienie. Cięcia zwłaszcza w inwestycjach publicznych, a ogólniej w wydatkach publicznych są szczególnie szkodliwe w dobie zapaści i recesji gospodarczych<sup>(15)</sup>. Ponadto wiele badań wskazuje również na fakt, że inwestycje publiczne są motorami wzrostu w dłuższej perspektywie<sup>(16)</sup>. Długofalowy wzrost inwestycji publicznych stanowi również bezpieczniejszą podstawę planowania dla sektora prywatnego<sup>(17)</sup>.

<sup>(10)</sup> Dz.U. C 429 z 11.12.2020, s. 227.

<sup>(11)</sup> Dz.U. C 123 z 9.4.2021, s. 12.

<sup>(12)</sup> Dz.U. C 429 z 11.12.2020, s. 227.

<sup>(13)</sup> Crespy, Amandine i Vanheuverzwijn, Pierre, „What Brussels means by structural reforms: empty signifier or constructive ambiguity?” [Co dla Brukseli oznaczają reformy strukturalne: pusty symbol czy konstruktywna niejasność], w: *Comparative European Politics*, t. 17, wyd. 1, 2019, s. 92–111; Hacker, Björn, *A European Social Semester? The European Pillar of Social Rights in Practice* [Europejski semestr społeczny? Europejski filar praw socjalnych w praktyce], Europejski Instytut Związków Zawodowych (ETUI), Bruksela, 2019.

<sup>(14)</sup> Zob. również *Europejska Rada Budżetowa*, 2019.

<sup>(15)</sup> Komisja Europejska, *Report on Public Finances in EMU 2016* [Sprawozdanie ws. finansów publicznych w UGW], dokument instytucjonalny nr 045, 2016; J-M Fournier, *The positive effect of public investment on potential growth* [Pozytywny wpływ inwestycji publicznych na potencjalny wzrost], OECD, Dział Gospodarczy, dokument roboczy nr 1347, 2016.

<sup>(16)</sup> Monitor Budżetowy MFW, *Policies for the Recovery* [Polityka na rzecz odbudowy], 2020.

<sup>(17)</sup> H. Bardt, S. Dullien, M. Hüther and K. Rietzler (2020), *For a sound fiscal policy. Enabling public investments* [Ku rozsądnej polityce budżetowej. Umożliwianie inwestycji publicznych], dokument tematyczny IW nr 6/2020, Instytut Gospodarki Niemieckiej (IW), Kolonia, 2020.

3.2.2. Powyższe fakty uzasadniają podejście, według którego inwestycje publiczne są traktowane preferencyjnie w kontekście oceny przestrzegania przez państwa członkowskie reguł fiskalnych UE. EKES zaleca stosowanie złotej reguły budżetowej odnośnie do inwestycji publicznych<sup>(18)</sup> w celu zagwarantowania wydajności oraz społecznych i ekologicznych podstaw dobrobytu przyszłych pokoleń przy jednoczesnym zadbaniu o stabilność budżetową. Ogólnie rzecz ujmując, sugeruje wdrożenie tradycyjnej koncepcji finansów publicznych, tj. złotej reguły w zreformowanych ramach fiskalnych<sup>(19)</sup>. Oznacza to, że inwestycje publiczne netto należy wyłączyć z wyliczenia deficytu nominalnego. Jeżeli zgodnie z postulatem EKES-u (zob. pkt 3.3.2 i 3.3.3) zastosowana zostanie reguła wydatkowa, inwestycje publiczne netto należy również wykluczyć z pułapu wydatków publicznych, a koszty inwestycyjne byłyby rozłożone na cały okres obsługi zadłużenia zamiast obecnie stosowanego okresu czteroletniego. Inwestycje publiczne netto podwyższają publiczny i/lub społeczny kapitał rzeczowy i są korzystne dla przyszłych pokoleń<sup>(20)</sup>. Przyszłe pokolenia dziedziczą obsługę zadłużenia publicznego, jednak w zamian otrzymują odpowiednio podwyższony publiczny kapitał rzeczowy.

3.2.3. EKES podkreśla, że złota reguła prowadzi do preferencyjnego traktowania inwestycji publicznych w ramach fiskalnych UE. Nie zwalnia ona rządów z obowiązku uzasadnienia i uzyskania większości w odniesieniu do odpowiednich projektów inwestycyjnych. W każdym razie należy zachować przejrzystość i odpowiedzialność parlamentarną, aby zagwarantować, że realizowane są tylko te inwestycje publiczne, które służą wspólnemu dobru.

3.2.4. Jako pierwszy krok EKES zaleca zasadniczy przegląd „klauzuli inwestycyjnej”. Po pierwsze proponuje, by „klauzulę inwestycyjną” paktu stabilności i wzrostu interpretować w sposób bardziej elastyczny. Dotychczas rzadko z niej korzystano, przede wszystkim dlatego, że jej kryteria kwalifikowalności były bardzo restrykcyjne<sup>(21)</sup>. Należałoby rozluźnić te kryteria kwalifikowalności: co do zasady inwestycje publiczne powinny uzasadniać tymczasowe odstępstwa od ścieżki dostosowania, niezależnie od sytuacji danego państwa członkowskiego w cyklu gospodarczym, a nawet jeśli inwestycje te prowadzą do deficytu powyżej wartości referencyjnej 3 % PKB.

3.2.5. Obecnie odstępstwa od średniookresowego celu budżetowego lub ścieżki dostosowania do niego są dozwolone jedynie, jeśli są powiązane z wydatkami krajowymi na projekty współfinansowane przez UE<sup>(22)</sup>. EKES sugeruje szerszą definicję inwestycji. Jednocześnie należy doprecyzować definicję inwestycji i sprawić, by można ją było stosować w praktyce, tak aby uniknąć kreatywnej księgowości. Wytyczne Komisji Europejskiej dla państw członkowskich w kontekście Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz zawarta w nich definicja inwestycji są dobrym punktem wyjściowym<sup>(23)</sup>, ponieważ obejmują inwestycje w majątek trwały, ale również inwestycje w zdrowie, ochronę socjalną, edukację i szkolenia oraz inwestycje ukierunkowane na transformację ekologiczną i cyfrową.

3.2.6. EKES z zadowoleniem przyjmuje systematykę zrównoważonych działań. Określono w niej jasno, co kwalifikuje się jako działalność gospodarcza zrównoważona środowiskowo, co z kolei umożliwia zdefiniowanie inwestycji zrównoważonych środowiskowo<sup>(24)</sup>. Z tego względu EKES zaleca przyjęcie dobrze opracowanej unijnej systematyki dotyczącej zrównoważonego rozwoju jako podstawy do oceny zrównoważonego charakteru inwestycji publicznych w połączeniu ze złotą zasadą. Ponadto z zainteresowaniem oczekuje propozycji Komisji w sprawie ekologicznego planowania budżetu.

### 3.3. Więcej cyklicznego pola manewru w polityce fiskalnej

#### Reforma metod cyklicznych dostosowań lub wprowadzenie reguły wydatkowej

3.3.1. EKES podkreśla, że metoda zastosowana przez Komisję do dostosowań cyklicznych nie jest przejrzysta i jest źródłem procykliczności. Metoda Komisji Europejskiej określająca równowagę strukturalną okazała się problematyczna, ponieważ wyliczony produkt potencjalny zasadniczo zależy od bieżącej sytuacji gospodarczej. Na przykład w okresach gorszej koniunktury gospodarczej produkt potencjalny jest szybko i drastycznie korygowany w dół, choć nie musi to

<sup>(18)</sup> Dz.U. C 429 z 11.12.2020, s. 227.

<sup>(19)</sup> A. Truger, *Reforming EU Fiscal Rules: More Leeway, Investment Orientation and Democratic Coordination* [Reforma reguł fiskalnych UE: większe pole manewru, kierunek inwestycji i koordynacja demokratyczna], *Intereconomics*, 55(5), 2020.

<sup>(20)</sup> Zob. również P. Bom i J. Ligthart, *What have we learned from three decades of research on the productivity of public capital?* [Czego dowiedzieliśmy się z trzydziestu lat badań nad wydajnością kapitału publicznego?], *Journal of Economic Surveys*, 28(5), 2014, s. 889–916.

<sup>(21)</sup> J. Valero, *New investment clause fails to win EU member state support* [Nowa klauzula inwestycyjna nie cieszy się poparciem państw członkowskich UE], *Euractiv*, 2019. Zob. Komisja Europejska, *Optymalne wykorzystanie elastyczności przewidzianej w obowiązujących postanowieniach paktu stabilności i wzrostu*, COM(2015) 012 final, 2015.

<sup>(22)</sup> Komisja Europejska (2015).

<sup>(23)</sup> Komisja Europejska, *Guidance to Member States. Recovery and resilience plans* [Wytyczne dla państw członkowskich: plany odbudowy i zwiększania odporności], SWD(2021) 12 final, część 2/2, 2021.

<sup>(24)</sup> Dz.U. C 62 z 15.2.2019, s. 103.

odzwierciedlać realnych warunków<sup>(25)</sup>. Korekta produktu potencjalnego w dół ma poważne konsekwencje dla wyliczonego deficytu strukturalnego i odpowiednio określonych wysiłków konsolidacyjnych. Gdyby wyliczenie produktu potencjalnego było mniej uzależnione od zmian cyklicznych, państwa członkowskie miałyby znacząco większą dowolność fiskalną w realizacji antycyklicznej polityki gospodarczej. Ta propozycja reformy mogłaby zostać z łatwością wdrożona i należy ją wziąć pod uwagę nawet jako minimalny warunek sprawienia, by reguły fiskalne UE były bardziej przystosowane do radzenia sobie z wahaniami cyklicznymi. Jednak nawet jeżeli zostanie wprowadzona taka reforma, deficyt strukturalny będzie nadal bardzo złożonym pojęciem, a wyjaśnienie obywatelom i zainteresowanym podmiotom jego wyliczenia będzie niemal niemożliwe. Z uwagi na problemy techniczne i brak przejrzystości tego pojęcia należy rozważyć warianty alternatywne.

3.3.2. Alternatywną formą reformy byłoby całkowite wycofanie się ze spornej koncepcji deficytu strukturalnego, a zamiast niej wprowadzenie reguły wydatków publicznych w znowelizowanych ramach fiskalnych<sup>(26)</sup>. W przeciwieństwie do korygowanego cyklicznie deficytu, wydatki publiczne obserwuje się w czasie rzeczywistym i są bezpośrednio kontrolowane przez rząd. Należy priorytetowo traktować inwestycje publiczne przez rozdzielanie bieżącego budżetu i budżetu inwestycyjnego, poddając jedynie bieżący budżet procedurze ustalania pułapów wzrostu nominalnych wydatków. W ten sposób podejście oparte na złotej regule mogłoby zostać powiązane z regułą wydatków<sup>(27)</sup>.

3.3.3. Nominalne wydatki publiczne byłyby wyliczane bez uwzględniania odsetek i cyklicznych wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych. Pułapy mogłyby być określane na podstawie średniookresowej stopy wzrostu rzeczywistego produktu potencjalnego oraz docelowej stopy inflacji Europejskiego Banku Centralnego (EBC) na poziomie 2%. Jeśli czynniki cykliczne sprawiają, że dochody z opodatkowania spadają (w trakcie recesji) lub wzrastają (podczas dobrej koniunktury gospodarczej), powyższa zasada wspiera stabilność przez zagwarantowanie, że wydatki rządu wzrastają wyłącznie w założonych granicach. Wydatki powyżej ustalonych pułapów powinny być dopuszczalne tylko, jeśli pozostają bez wpływu na budżet, czyli jeśli na tego typu wydatkach zaoszczędzono gdzie indziej lub jeśli wzrastają dochody z opodatkowania. W przypadku ogólnego obniżania podatków wzrost stopy wydatków musiałby uwzględniać takie uszczuplenie zasobów. Proponowane połączenie reguły wydatkowej i złotej reguły odnośnie do inwestycji publicznych mogłoby być skuteczną metodą ograniczania wydatków publicznych i utrzymywania ich na zrównoważonym poziomie, a jednocześnie umożliwienia działania automatycznych stabilizatorów, co pozwala rządowi podejmować działania dyskrecjonalne.

### **Elastyczne ścieżki dostosowania zależnie od uwarunkowań poszczególnych krajów**

3.3.4. EKES popiera propozycję Europejskiej Rady Budżetowej (2020 r.)<sup>(28)</sup>, aby wprowadzić elementy uzależnione od uwarunkowań poszczególnych krajów w uproszczonych ramach fiskalnych. W szczególności z zadowoleniem przyjmuje sugestię dotyczącą rozróżnienia między korektą budżetową w państwach członkowskich przy utrzymaniu długookresowej zdolności do obsługi długu. Zróżnicowanie strategii redukcji zadłużenia w stosunku do PKB w zależności od kraju powinno opierać się na kompleksowej analizie gospodarczej uwzględniającej takie czynniki, jak: początkowy poziom zadłużenia i jego strukturę, różnice między stopami procentowymi a stopami wzrostu w kontekście długookresowej zdolności do obsługi długu, perspektywy inflacyjne, przewidywane koszty starzenia się społeczeństwa i wyzwania środowiskowych, poziom bezrobocia i ubóstwa, rozkład dochodów i podział bogactwa, brak równowagi wewnętrznej i zewnętrznej, a przede wszystkim to, czy korekta budżetowa (np. wymagana pierwotna nadwyżka budżetowa) jest realistyczna<sup>(29)</sup>.

3.3.5. EKES przypomina, że fiskalne wartości odniesienia nie zostały określone w samym art. 126 TFUE, lecz w protokole nr 12 zawartym w załączniku do Traktatu. W związku z tym wartości te mogą zostać zmienione w drodze jednomyślnego głosowania w Radzie bez formalnej procedury zmiany Traktatu. EKES zachęca instytucje UE do rozważenia podniesienia pułapu zadłużenia wynoszącego 60% przy jednoczesnym uwzględnieniu obecnego kontekstu makroekonomicznego i zapewnieniu stabilności budżetowej.

3.3.6. Ostatecznie warto dodać w tym kontekście, że poleganie wyłącznie na krajowych automatycznych stabilizatorach podczas recesji nie jest w pełni zgodne z ideą polityki antycyklicznej. Deficyty budżetowe wynikające ze spadku produkcji i zatrudnienia nie rekompensują w pełni strat cyklicznych i nie wystarczają, aby w pełni przeciwdziałać cyklicznemu spadkowi koniunktury. Mają one wyłącznie charakter pasywny i są jedynie częścią odpowiedzi antycykliczną, co oznacza, że muszą zostać uzupełnione aktywnymi, dyskrecjonalnymi, tymczasowymi rozwiązaniami w odniesieniu do cyklicznych spadków koniunktury, które należy odwrócić w przypadku ożywienia koniunktury. Choć bodźce fiskalne wydają się w tym wypadku bardziej adekwatne, w przeszłości szereg państw członkowskich zdecydował się kontynuować obniżanie relacji długu do PKB, co miało negatywne konsekwencje gospodarcze. W przyszłych ramach fiskalnych, przy założeniu, że stopy procentowe będą nadal utrzymywać się na korzystnym poziomie, należałoby zezwolić na wyższy pierwotny deficyt, przy jednoczesnym utrzymaniu stałych lub zmniejszających się relacji długu do PKB i zadbanie o długookresową zdolność do obsługi długu. Właśnie dlatego klauzule wyjątków powinny pozostać najważniejszym elementem wszelkich przyszłych ram fiskalnych UE i powinny być odpowiednio dostosowywane.

<sup>(25)</sup> A. Truger, *Austerity, cyclical adjustment and the remaining leeway for expansionary fiscal policies within the current EU fiscal framework* [Środki oszczędnościowe, korekty cykliczne i pole manewru w ekspansywnej polityce fiskalnej w obecnych ramach fiskalnych UE], *Journal for a Progressive Economy*, 6, 2015, s. 32–37.

<sup>(26)</sup> Dz.U. C 429 z 11.12.2020, s. 227.

<sup>(27)</sup> Dz.U. C 429 z 11.12.2020, s. 227.

<sup>(28)</sup> Europejska Rada Budżetowa, 2020.

<sup>(29)</sup> Europejska Rada Budżetowa, 2020.

### Rezygnacja z klauzuli wyjścia

3.3.7. EKES z zadowoleniem przyjmuje aktywację ogólnej klauzuli wyjścia w ramach fiskalnych i przestrzega przed zbyt szybkim „powrotem do normalności”, ponieważ może to spowodować kurczenie się gospodarki, co doprowadzi państwa członkowskie do cięcia wydatków, aby zrealizować średniookresowy cel budżetowy, tak jak w 2010 r., gdy doszło do drugiej fali recesji. Byłoby to sprzeczne z celem Instrumentu Unii Europejskiej na rzecz Odbudowy (NGEU) i mogłoby wywołać kolejną recesję.

3.3.8. EKES popiera decyzję Komisji Europejskiej, by nadal stosować ogólną klauzulę wyjścia w 2022 r. i aby wycofać się z jej stosowania w 2023 r., przy założeniu, że poziom aktywności gospodarczej powróci do poziomu sprzed kryzysu<sup>(30)</sup>. Ponadto popiera stwierdzenie Komisji Europejskiej, że „po dezaktywacji ogólnej klauzuli wyjścia nadal uwzględniać się będzie sytuację poszczególnych państw członkowskich”<sup>(31)</sup>. Komisja powinna również przedstawić wytyczne na okres przejściowy do momentu przyjęcia nowych ram fiskalnych, w którym nie będzie aktywowana procedura nadmiernego deficytu i będzie można stosować klauzulę dotyczącą zdarzeń nadzwyczajnych w odniesieniu do poszczególnych krajów. Ponadto EKES wzywa Komisję do szybkiego kontynuowania przeglądu unijnych ram zarządzania gospodarczego, który w tej chwili został wstrzymany. Zamiast „powrotu” EKES zaleca „przekształcenie” w zmienione ramy zarządzania gospodarczego, opisane poniżej<sup>(32)</sup>.

### 3.4. Międzynarodowa rola euro

3.4.1. Euro – nasza wspólna waluta – cieszy się powszechną renomą międzynarodową i uznaje się jej znaczenie w skali świata, zarówno w ramach rezerw, jak i jako walutę w transakcjach handlowych. Reputacja euro jako stabilnej i wiarygodnej waluty zależy od jasnych, zrozumiałych i możliwych do wyegzekwowania reguł fiskalnych, które wzmacniają inwestycje publiczne pozwalające zmodernizować kapitał rzeczowy i zwiększyć cykliczne pole manewru na wypadek pogorszenia koniunktury gospodarczej, przy jednoczesnym zapewnieniu długookresowej zdolności do obsługi długu. EKES jest w związku z tym przekonany, że przegląd reguł fiskalnych nie może podważać stabilności euro jako głównej waluty „kotwicy” Unii Europejskiej. Szczególny nacisk należy położyć na postrzeganie przez rynek finansowy długofalowych perspektyw euro jako liczącej się w świecie waluty w trakcie debaty nad przeglądem reguł fiskalnych. Ogólnie rzecz biorąc, reputacja euro zależy od stabilności gospodarczej, społecznej i politycznej.

### 3.5. Wzmocnienie roli parlamentów i społeczeństwa obywatelskiego w zarządzaniu gospodarczym UE

3.5.1. EKES zauważa, że polityka fiskalna jest klasycznie domeną polityki parlamentarnej, a decyzje podejmowane w jej ramach wpływają na całą strukturę wydatków i przychodów państwa. Dlatego zarówno parlamenty narodowe, jak i Parlament Europejski muszą odgrywać wyraźną rolę w przyszłych unijnych ramach zarządzania gospodarczego. Należy wzmocnić rolę Parlamentu Europejskiego w europejskim semestrze w drodze porozumienia międzyinstytucjonalnego. Jednocześnie należy przestrzegać zapisanej w Traktatach zasady pomocniczości i podziału kompetencji. Parlamenty narodowe muszą pociągać rządy do odpowiedzialności za prowadzoną przez nie politykę fiskalną. W związku z tym muszą one być skutecznie zaangażowane w europejski semestr i wdrażanie krajowych planów odbudowy.

3.5.2. Podobnie istnieje potrzeba większego zaangażowania społeczeństwa obywatelskiego w europejski semestr zarówno na poziomie krajowym, jak i UE. W ten sposób można stworzyć wyważoną politykę gospodarczą, w ramach której można pogodzić wszystkie interesy. Jest tak szczególnie w przypadku zarządzania Instrumentem na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, w który dotychczas nie zaangażowano społeczeństwa obywatelskiego w sposób satysfakcjonujący<sup>(33)</sup>. Zasada partnerstwa, która od dawna tradycyjnie należy do zarządzania europejskimi funduszami strukturalnymi i inwestycyjnymi, powinna stanowić wzorzec skutecznego mechanizmu zaangażowania społeczeństwa obywatelskiego.

3.5.3. W przypadku znaczących rozbieżności w stosunku do wskaźników odnoszących się do założeń polityki gospodarczej należy zorganizować negocjacje między instytucjami UE a państwami członkowskimi. Obie strony powinny mieć równie mocną pozycję we wspólnym opracowywaniu rozwiązań. Pozytywne zachęty zamiast groźenia konkretnym państwom członkowskim sankcjami finansowymi mogą złagodzić problem. Promowanie sprzyjającego włączeniu społecznemu i zrównoważonego wzrostu gospodarczego musi być kluczowym kryterium w zaleceniach<sup>(34)</sup>.

3.5.4. EKES krytycznie podchodzi do tak zwanej warunkowości makroekonomicznej w rozporządzeniu w sprawie wspólnych przepisów stosowanych do europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych, w rozporządzeniu w sprawie Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz w umowie międzyrządowej w sprawie Europejskiego

<sup>(30)</sup> Komisja Europejska, *Koordinacja polityki gospodarczej w 2021 r.: przezwyciężenie COVID-19, wspieranie odbudowy i modernizacja naszej gospodarki*, 2021, COM(2021) 500 final.

<sup>(31)</sup> Komisja Europejska, *Rok od wybuchu pandemii COVID-19: działania z zakresu polityki fiskalnej*, COM(2021) 105 final, 2021.

<sup>(32)</sup> Dz.U. C 429 z 11.12.2020, s. 227.

<sup>(33)</sup> Rezolucja EKES-u *Zaangażowanie zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego w krajowe plany odbudowy i zwiększania odporności – co zdaje egzamin, a co nie?*, 2021 (Dz.U. C 155 z 30.4.2021, s. 1).

<sup>(34)</sup> Dz.U. C 429 z 11.12.2020, s. 227.

Mechanizmu Stabilności, która to zasada ogólnie rzecz ujmując umożliwia wstrzymanie wypłaty funduszy UE, jeśli państwa członkowskie naruszają reguły fiskalne UE lub przyczyniają się do zakłóceń równowagi makroekonomicznej. Po dezaktywacji klauzuli wyjścia taka warunkowość makroekonomiczna może być negatywnym impulsem, w wyniku którego państwa członkowskie zaczną ciąć wydatki, aby osiągnąć cele budżetowe. Byłoby to przeciwne do celu politycznego, którym jest spójność terytorialna, i szerszych celów programu NextGenerationEU.

3.5.5. Kompromisowa polityka pieniężna ma nadal zasadnicze znaczenie dla trwałej odbudowy. Parlament Europejski mógłby skorzystać ze swoich corocznych rezolucji ws. EBC i ze swoich kwartalnych wysłuchań dotyczących dialogu monetarnego z EBC, aby zagłosować za drugorzędnymi celami i opracować proces, który będzie bardziej demokratyczny, wraz z wytycznymi w zakresie polityki makroekonomicznej i przemysłowej. Pozwoliłoby to na większe zaangażowanie partnerów społecznych i obywateli, jak również parlamentów narodowych. W ten sposób EBC zyskałby nowe legitymację do realizacji rozszerzonego zbioru celów. Bank mógłby działać skutecznie, stosując wszystkie dostępne mu narzędzia, aby dążyć do jasnych i wytyczonych na płaszczyźnie politycznej celów politycznych pod przewodnictwem instytucji demokratycznych. EBC to instytucja publiczna, która może zostać zaangażowana, aby pomagać państwom członkowskim w zdobyciu finansowania w czasach rosnących stóp procentowych albo przez stabilność cen, albo przez perspektywy zatrudnienia, dzięki zajęciu się stopami procentowymi i ich rozpiętością oraz za pośrednictwem ukierunkowanych narzędzi monetarnych.

Bruksela, dnia 20 października 2021 r.

Christa SCHWENG  
Przewodnicząca  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

---