

## ZALECENIE RADY

z dnia 9 lipca 2013 r.

w sprawie wdrażania ogólnych wytycznych dotyczących polityki gospodarczej państw członkowskich, których walutą jest euro

(2013/C 217/24)

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 136 w związku z art. 121 ust. 2,

uwzględniając rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych<sup>(1)</sup>, w szczególności jego art. 5 ust. 2,uwzględniając rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania<sup>(2)</sup>, w szczególności jego art. 6 ust. 1,

uwzględniając zalecenie Komisji Europejskiej,

uwzględniając konkluzje Rady Europejskiej,

uwzględniając opinię Komitetu Ekonomiczno-Finansowego,

uwzględniając opinię Komitetu Polityki Gospodarczej,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) Na Eurogrupie spoczywa szczególna odpowiedzialność w dziedzinie zarządzania gospodarczego w strefie euro. Kryzys gospodarczy i finansowy wyraźnie pokazał ścisłe wzajemne powiązania w strefie euro, uwypuklając potrzebę spójnego wspólnego kursu polityki, która uwzględnia te silne wzajemne zależności między państwami członkowskimi, których walutą jest euro (zwanymi dalej „państwami członkowskimi strefy euro”), a także potrzebę skutecznych rozwiązań pozwalających koordynować działania i szybko reagować na zmiany w otoczeniu gospodarczym.
- (2) Państwa członkowskie strefy euro zobowiązały się do wprowadzenia pakietu dalekosiężnych dodatkowych reform oraz koordynacji polityki poprzez podpisanie w dniu 2 marca 2012 r. Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w unii gospodarczej i walutowej. Wejście w życie w 2013 r. rozporządzeń wchodzących

w skład tak zwanego „dwupaku”<sup>(3)</sup> przyczyni się do dalszego pogłębienia koordynacji polityki budżetowej i gospodarczej w strefie euro.

- (3) Trwają prace nad dalszym pogłębieniem unii gospodarczej i walutowej (UGW). W dniu 28 listopada 2012 r. Komisja przedstawiła komunikat w sprawie planu działania na rzecz pogłębionej i rzeczywistej unii gospodarczej i walutowej. W planie działania przedstawiono uzasadnienie i cele rzeczywistej UGW, a także omówiono instrumenty i działania umożliwiające ich osiągnięcie. Plan działania miał zapoczątkować debatę europejską. W dniu 12 września 2012 r. Komisja przedstawiła plan działania na rzecz unii bankowej. Do tego komunikatu dołączone zostały wnioski w sprawie dwóch rozporządzeń koniecznych do ustanowienia jednolitego mechanizmu nadzorczego. W dniu 5 grudnia 2012 r. przewodniczący Rady Europejskiej przedstawił sprawozdanie, które zostało przygotowane w ścisłej współpracy z przewodniczącym Komisji, przewodniczącym Eurogrupy oraz prezesem EBC i zawierało konkretny harmonogram działań zmierzających do utworzenia rzeczywistej UGW. W sprawozdaniu poruszone zostały zagadnienia dotyczące zintegrowanych ram polityki finansowej, budżetowej i gospodarczej oraz demokratycznej legitymacji i odpowiedzialności.

W dniu 14 grudnia 2012 r. szefowie państw lub rządów państw członkowskich postanowili kontynuować prace nad planem działania na rzecz ukończenia tworzenia UGW, uznając współzależność między gospodarkami państw członkowskich strefy euro oraz korzyści wynikające ze stabilności w strefie euro dla jej członków i całej Unii.

- (4) Parlament Europejski został należycie włączony w europejski semestr i wyraził swoje poglądy na temat pogłębienia UGW w swojej rezolucji z dnia 20 listopada 2012 r. pt. „W kierunku faktycznej unii gospodarczej i walutowej”.
- (5) Zarządzanie w sytuacji kryzysowej w strefie euro charakteryzuje silna determinacja. Nie pozostawiając żadnych wątpliwości, jednoznacznie wyrażono zobowiązanie

<sup>(3)</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 472/2013 z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru gospodarczego i budżetowego nad państwami członkowskimi należącymi do strefy euro dotkniętymi lub zagrożonymi poważnymi trudnościami w odniesieniu do ich stabilności finansowej (Dz.U. L 140 z 27.5.2013, s. 1); rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 473/2013 z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie wspólnych przepisów dotyczących monitorowania i oceny projektów planów budżetowych oraz zapewnienia korekty nadmiernego deficytu w państwach członkowskich należących do strefy euro (Dz.U. L 140 z 27.5.2013, s. 11).

<sup>(1)</sup> Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.

<sup>(2)</sup> Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 25.

wszystkich państw członkowskich oraz instytucji UE do ochrony integralności strefy euro. Skuteczność zarządzania strefą euro, a także sposób zarządzania w sytuacji kryzysowej przez Eurogrupę wymagają jednak dalszej poprawy, tak aby w pełni zapewnić skuteczną koordynację na poziomie strefy euro. Konieczna jest także wzmocniona koordynacja, by wypracować spójny wspólny kurs polityki w strefie euro oraz zapewnić wdrażanie niezbędnych środków polityki. Osiągnięcie tych celów umocni zaufanie obywateli i rynków, a tym samym przyczyni się do ożywienia gospodarczego oraz stabilności finansowej w strefie euro.

- (6) Wdrożenie rozporządzeń wchodzących w skład tak zwanego „dwupaku” dodatkowo wzmocni nadzór budżetowy w strefie euro. Zgodnie z tymi rozporządzeniami Eurogrupie powierza się zadanie omawiania projektów budżetów poszczególnych państw członkowskich, a także perspektyw budżetowych dla strefy euro jako całości w celu zapewnienia odpowiedniego ogólnego kursu polityki budżetowej. Dyskusje te prowadzone są w oparciu o opinie Komisji na temat projektów planów budżetowych państw członkowskich strefy euro oraz na podstawie dokonanej przez Komisję ogólnej oceny projektów planów budżetowych w strefie euro i ich wzajemnego oddziaływania. Co się tyczy konsolidacji fiskalnej w strefie euro, wyzwaniem jest trwałe sprowadzenie wskaźnika zadłużenia na ścieżkę spadkową. Można to osiągnąć poprzez realizowanie zróżnicowanej i sprzyjającej wzrostowi gospodarczemu polityki konsolidacji fiskalnej przy jednoczesnym pobudzaniu potencjału wzrostu strefy euro.

Funkcja naprawcza paktu stabilności i wzrostu przewiduje korektę budżetową określoną w kategoriach strukturalnych w kierunku nominalnej wartości odniesienia, z uwzględnieniem zróżnicowania zagrożeń dla stabilności w poszczególnych państwach, zarówno w perspektywie krótko-, jak i średnioterminowej, oraz umożliwia działanie automatycznych stabilizatorów równoległe do ścieżki dostosowania. Funkcja zapobiegawcza paktu stabilności i wzrostu przewiduje stopniowe dostosowanie w kierunku osiągnięcia średniookresowych celów budżetowych przy corocznej poprawie salda strukturalnego o 0,5 % rozumiane jako wartość odniesienia. Możliwe są przy tym modyfikacje zgodnie ze specyfiką danego państwa uwzględniające warunki koniunkturalne oraz zagrożenia dla zdolności obsługi zadłużenia. Wiarygodność polityki budżetowej w perspektywie średnioterminowej byłaby wzmocniona, gdyby struktura wydatków i dochodów publicznych lepiej odzwierciedlała wpływ różnych pozycji po stronie wydatków oraz źródeł dochodów na wzrost gospodarczy. Ponadto możliwe jest zwiększenie potencjału wzrostu gospodarki poprzez dalsze reformy strukturalne oraz wykorzystanie możliwości, jakie istniejące unijne ramy fiskalne dają w kontekście godzenia potrzeb w zakresie wydajnych inwestycji publicznych z celami dyscypliny fiskalnej w ramach funkcji zapobiegawczej paktu stabilności i wzrostu.

- (7) W porównaniu z rokiem 2012 poprawiła się większość wskaźników ryzyka dotyczących unijnych rynków finansowych, poprawie uległy też nastroje rynkowe, w miarę jak samospełniające się i destrukcyjne spirale podważające zaufanie straciły na intensywności. Nadal jednak

utrzymują się wyraźne podziały na rynkach finansowych. Poprawa warunków finansowania dla banków musi jeszcze przełożyć się na zwiększone kredytowanie podmiotów gospodarki realnej; wśród państw członkowskich utrzymują się wyraźne różnice, jeśli chodzi o akcję kredytową banków oraz koszty finansowania ponoszone przez sektor prywatny. W obecnej sytuacji gospodarczej najważniejszym wyzwaniem jest ułatwienie ograniczania zadłużenia w uporządkowany sposób w sektorze bankowym i prywatnym sektorze pozafinansowym, przy równoczesnym podtrzymaniu udzielania nowych kredytów na produktywnie cele w gospodarce realnej, zwłaszcza kredytów dla małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP).

- (8) Dalsza naprawa bilansów banków oraz, tam gdzie to konieczne, dalsze wzmocnianie buforów kapitałowych przyczyniłyby się do przywrócenia właściwego funkcjonowania kanału kredytowego. W tym kontekście przeglądy jakości aktywów oraz testy warunków skrajnych prowadzone w ramach jednolitego mechanizmu nadzorczoego oraz przez Europejski Urząd Nadzoru Bankowego zapewnią przejrzystość bilansów banków, pomogą zidentyfikować pozostałe słabe punkty i tym samym zwiększyć zaufanie do sektora jako całości. Ryzyko dalszych zakłóceń na rynku finansowym oraz jego fragmentacji unaoecznia, jak ważne dla strefy euro jest szybkie utworzenie unii bankowej, a przy tym unikanie doraźnych rozwiązań dotyczących mechanizmów restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków.

- (9) W całej strefie euro konieczne są reformy strukturalne mające usprawnić funkcjonowanie rynków produktowych i rynku pracy po to, by zwiększyć konkurencyjność, wzmocnić trwający proces dostosowawczy oraz zagwarantować zrównoważoną realokację zasobów. Ponadto reformy strukturalne mają ogromne znaczenie dla usprawnienia procesu przywracania równowagi makroekonomicznej oraz obniżania zadłużenia. W przypadku państw członkowskich, w których występuje deficyt, wzrost konkurencyjności doprowadzi do wzrostu eksportu netto, co pomoże ukierunkować strukturę wzrostu gospodarczego na bardziej produktywną, mniej pracochłonną sektory towarów i usług podlegających wymianie handlowej, przy jednoczesnym wspieraniu ożywienia gospodarczego i obniżaniu wskaźników zadłużenia. Równocześnie reformy zmierzające do poprawy konkurencyjności w państwach członkowskich z nadwyżką na rachunku obrotów bieżących mogłyby się przyczynić do realokacji zasobów oraz pobudzenia inwestycji w sektorach innych niż sektory towarów i usług podlegających wymianie handlowej. Zwiększyłyby to znaczenie popytu krajowego w strukturze wzrostu gospodarczego, sprawiając, że proces dostosowania w strefie euro przebiegałby bardziej symetrycznie. Równocześnie wpływ kryzysu na poziom zatrudnienia w państwach członkowskich strefy euro był w dużej mierze asymetryczny, najbardziej dotykając te państwa członkowskie, w których wystąpił najbardziej dotkliwy spadek popytu krajowego powiązany z drastycznym zmniejszeniem deficytu na rachunku obrotów bieżących. Wobec braku skutecznej i szybkiej absorpcji bezrobocia cyklicznego może wystąpić efekt histerezy, w którym bezrobocie nabierze trwałego charakteru i stanie się mniej wrażliwe na zmiany poziomu wynagrodzeń. Reformy strukturalne na rynku pracy zachowują zatem szczególne znaczenie dla zminimalizowania zagrożeń dla

spójności społecznej i przyszłego potencjału wzrostu gospodarczego w strefie euro. Podpisując Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w unii gospodarczej i walutowej dnia 2 marca 2012 r., państwa członkowskie strefy euro zobowiązały się do omawiania *ex ante* – oraz, w odpowiednich przypadkach, do koordynowania – swoich krajowych planów dotyczących istotnych reform gospodarczych w celu dokonywania porównawczej oceny najlepszych praktyk oraz działania na rzecz ściślejsz skoordynowanej polityki gospodarczej. Wpływ już przyjętych środków powinien być monitorowany przez Eurogrupę w celu zachęcania do podejmowania dalszych działań, o ile to konieczne, oraz w celu przyjęcia bardziej ambitnych założeń w odniesieniu do niektórych reform zgodnie z zaleceniami dla poszczególnych państw,

NINIEJSZYM ZALECA państwom członkowskim strefy euro podjęcie, indywidualnie lub wspólnie, nie naruszając kompetencji Rady w odniesieniu do koordynacji polityki gospodarczej państw członkowskich, ale w szczególności w kontekście koordynacji polityki gospodarczej w ramach Eurogrupy, następujących działań w latach 2013–2014:

1. Przyjęcie odpowiedzialności za wspólny kurs polityki w strefie euro, aby zapewnić sprawne funkcjonowanie strefy euro w celu zwiększenia wzrostu i zatrudnienia oraz aby poczynić postępy w pracach nad pogłębianiem unii gospodarczej i walutowej. Umożliwienie Eurogrupie odgrywania głównej roli we wzmocnionych ramach nadzoru mających zastosowanie do państw członkowskich strefy euro w celu koordynowania i monitorowania reform na poziomie poszczególnych państw i strefy euro, które są konieczne dla stabilnej i mocnej strefy euro, oraz w celu zapewnienia spójności polityki, jak również w ramach przygotowań do szczytów strefy euro.
2. Zapewnienie, by Eurogrupa monitorowała i koordynowała polityki budżetowe państw członkowskich strefy euro oraz wspólny kurs polityki budżetowej dla strefy euro jako całości w celu zapewnienia zróżnicowanej polityki budżetowej sprzyjającej wzrostowi gospodarczemu. W tym celu Eurogrupa powinna omówić opinie Komisji na temat projektów planów budżetowych każdego z państw członkowskich strefy euro, a także sytuację budżetową i perspektywy budżetowe strefy euro jako całości na podstawie dokonanej przez Komisję ogólnej oceny projektów planów budżetowych i ich wzajemnego oddziaływania. Koordynacja powinna przyczynić się do zagwarantowania, że tempo konsolidacji fiskalnej będzie zróżnicowane odpowiednio do sytuacji budżetowej i gospodarczej państw członkowskich strefy euro, a korekta budżetowa będzie określona w kategoriach strukturalnych, zgodnie z paktem stabilności i wzrostu, umożliwiając działanie automatycznych stabilizatorów równoległe do ścieżki dostosowania, oraz że w celu wzmocnienia wiarygodności polityki budżetowej w perspektywie średnioterminowej konsolidacja fiskalna będzie opierać się na skutecznej i sprzyjającej wzrostowi gospodarczemu strukturze wydatków i dochodów oraz na odpowiednich reformach strukturalnych, które zwiększają potencjał wzrostu gospodarczego.
3. Dokonanie analizy – w ramach Eurogrupy – przyczyn występowania różnic w oprocentowaniu kredytów bankowych, zwłaszcza kredytów dla MŚP, w państwach członkowskich strefy euro; zbadanie konsekwencji fragmentacji rynków finansowych w strefie euro oraz zaproponowanie sposobów zaradzenia temu problemowi.
4. W oparciu o dokapitalizowanie i restrukturyzację prowadzone w latach poprzednich – wspieranie dalszej naprawy bilansów banków jako sposobu na zapobieżenie fragmentacji na jednolitym rynku oraz usprawnienie kredytowania gospodarki realnej, szczególnie MŚP. W tym celu: a) zapewnienie, aby oceny bilansów i testy warunków skrajnych, które będą dokonywane w ramach jednolitego mechanizmu nadzorczego we współpracy z Europejskim Urzędem Nadzoru Bankowego, były prowadzone według uzgodnionego harmonogramu; b) zapewnienie równych reguł, jeśli chodzi o stosowanie wymogów w zakresie podziału obciążeń w sytuacji dokapitalizowania banków; c) zapewnienie dostępności wiarygodnych zabezpieczeń fiskalnych w kontekście ocen bilansów i testów warunków skrajnych; d) usunięcie zachęt organów nadzorczych dla banków, by dopasowywały aktywa i pasywa w obrębie granic krajowych; oraz e) przyspieszenie koniecznych działań służących utworzeniu unii bankowej, zgodnie z zaleceniami Rady Europejskiej.
5. Koordynowanie *ex ante* planów dotyczących ważniejszych reform gospodarczych państw członkowskich strefy euro. Monitorowanie realizacji reform strukturalnych, szczególnie na rynku pracy i rynkach produktowych, oraz dokonanie oceny ich wpływu na strefę euro, biorąc pod uwagę zalecenia Rady skierowane do poszczególnych państw członkowskich strefy euro. Wspieranie dalszego dostosowania w strefie euro, przez zapewnienie korygowania nierównowagi zewnętrznej i wewnętrznej, między innymi poprzez uważne śledzenie reform mających zaradzić zakłóceniom zachowań w dziedzinie oszczędzania i inwestowania w państwach członkowskich, w których występuje deficyt lub nadwyżka obrotów bieżących. Podjęcie koniecznych działań służących skutecznemu stosowaniu procedury dotyczącej zakłóceń równowagi makroekonomicznej, zwłaszcza poprzez ocenę postępów w zakresie zobowiązań dotyczących reform w państwach członkowskich, które borykają się z nadmiernymi zakłóceniami, oraz postępów w zakresie przeprowadzania reform w państwach członkowskich, w których występują zakłócenia równowagi makroekonomicznej wymagające zdecydowanych działań celem ograniczenia negatywnych skutków ubocznych w pozostałej części strefy euro.
6. Zgodnie z roczną analizą wzrostu gospodarczego na 2013 rok, dla państw członkowskich strefy euro kluczowe znaczenie ma podjęcie wspólnych i istotnych działań służących zwalczaniu społecznych konsekwencji kryzysu i rosnących poziomów bezrobocia. Szczególnie niepokojąca jest sytuacja bezrobotnej młodzieży; zalecane jest podjęcie zdecydowanych działań zgodnie z założeniami Paktu na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia oraz unijnej gwarancji dla młodzieży. Zalecane jest przeprowadzenie dalszych reform, by ułatwić dostęp do zatrudnienia, zapobiegać przedwczesnemu wycofywaniu się z rynku pracy, zmniejszyć koszty pracy, walczyć z segmentacją rynków pracy i wspierać innowacje.

Sporządzono w Brukseli dnia 9 lipca 2013 r.

W imieniu Rady  
R. ŠADŽIUS  
Przewodniczący