

**Opinia Europejskiego Komitetu Regionów – Propozycje reform unii gospodarczej i walutowej  
(grudzień 2017 r.)**

(2018/C 387/06)

**Sprawozdawca:** Christophe ROUILLON (FR/PES), mer Coulaines

**Dokumenty źródłowe:** Wniosek dotyczący dyrektywy Rady ustanawiającej przepisy służące wzmocnieniu odpowiedzialności budżetowej i średniookresowej orientacji polityki budżetowej w państwach członkowskich

COM(2017) 824 final

Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady i Europejskiego Banku Centralnego „Europejski Minister Gospodarki i Finansów”

COM(2017) 823 final

Wniosek dotyczący rozporządzenia Rady w sprawie utworzenia Europejskiego Funduszu Walutowego

COM(2017) 827 final

Do wiadomości:

Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady i Europejskiego Banku Centralnego „Dalsze działania na rzecz dokończenia budowy unii gospodarczej i walutowej: Plan działania”

COM(2017) 821 final

## I. ZALECANE POPRAWKI

Wniosek dotyczący dyrektywy Rady ustanawiającej przepisy służące wzmocnieniu odpowiedzialności budżetowej i średniookresowej orientacji polityki budżetowej w państwach członkowskich

(COM(2017) 824 final)

## Poprawka 1

Motyw 7

Tekst zaproponowany przez Komisję	Poprawka KR-u
<p>Ponieważ <b>kryzys gospodarczy i finansowy doprowadził do znacznego wzrostu zadłużenia publicznego w szeregu</b> państw członkowskich, zasadnicze znaczenie dla zapewnienia sprowadzenia zadłużenia publicznego do rozsądnych poziomów ma zbiór numerycznych reguł fiskalnych specyficznych dla poszczególnych państw członkowskich, które to reguły mają wzmocnić odpowiedzialne prowadzenie przez nie polityki budżetowej i jednocześnie skutecznie wspierać wypełnianie ich zobowiązań w obszarze polityki budżetowej wynikających z TFUE. Taki zbiór reguł powinien funkcjonować w szczególności poprzez określenie celu średniookresowego w postaci salda strukturalnego, który jest wiążący dla krajowych organów władzy budżetowej i podejmowanych przez nie corocznie decyzji. Cele średniookresowe w odniesieniu do sytuacji budżetowej umożliwiają uwzględnienie – różnych dla poszczególnych państw członkowskich – wskaźników zadłużenia publicznego i zagrożeń dla długoterminowej stabilności finansów publicznych, <b>stanowiąc</b> solidną podstawę korekty wartości zadłużenia w kierunku wartości odniesienia określonej w art. 1 Protokołu (nr 12) w sprawie procedury dotyczącej nadmiernego deficytu, załączonego do TUE i TFUE.</p>	<p>Ponieważ <b>szereg</b> państw członkowskich <b>musiało jednocześnie stawić czoła znacznemu wzrostowi zadłużenia publicznego i niedoinwestowaniu publicznemu</b>, zasadnicze znaczenie dla zapewnienia sprowadzenia zadłużenia publicznego do rozsądnych poziomów ma zbiór numerycznych reguł fiskalnych specyficznych dla poszczególnych państw członkowskich, które to reguły mają wzmocnić odpowiedzialne prowadzenie przez nie polityki budżetowej i jednocześnie skutecznie wspierać wypełnianie ich zobowiązań w obszarze polityki budżetowej wynikających z TFUE. Taki zbiór reguł powinien funkcjonować w szczególności poprzez określenie <b>za pomocą przejrzystej i demokratycznej procedury na szczeblu krajowym</b> celu średniookresowego w postaci salda strukturalnego, który jest wiążący dla krajowych organów władzy budżetowej i podejmowanych przez nie corocznie decyzji. Cele średniookresowe w odniesieniu do sytuacji budżetowej umożliwiają uwzględnienie – różnych dla poszczególnych państw członkowskich – wskaźników zadłużenia publicznego i zagrożeń dla długoterminowej stabilności finansów publicznych. <b>Umożliwiają także uwzględnienie faktu wdrażania na poziomie państwa członkowskiego reform strukturalnych mających europejską wartość dodaną, odpowiadających europejskim kompetencjom dzielonym lub uzupełniającym i mogących mieć istotne skutki społeczno-gospodarcze; stanowi to</b> solidną podstawę korekty wartości zadłużenia w kierunku wartości odniesienia określonej w art. 1 Protokołu (nr 12) w sprawie procedury dotyczącej nadmiernego deficytu, załączonego do TUE i TFUE.</p>

## Uzasadnienie

Nie wymaga uzasadnienia.

## Poprawka 2

## Motyw 8

Tekst zaproponowany przez Komisję	Poprawka KR-u
<p>Aby osiągnąć i utrzymać cel średniookresowy w kategoriach strukturalnych, państwa członkowskie muszą określić spójną ścieżkę dostosowawczą opartą na zmiennych, na które organy władzy budżetowej mają wpływ. Krajowe planowanie budżetowe, którego podstawę stanowi ścieżka wydatków publicznych skorygowana o wpływ środków dyskrejonalnych po stronie dochodów, sprzyja skuteczności, przejrzystości i rozliczalności monitorowania zmian sytuacji budżetowej. Aby w perspektywie średniookresowej ściśle powiązać plany budżetowe z ogólnymi wynikami budżetowymi <b>oraz zapewnić większe poczucie krajowej odpowiedzialności za politykę budżetową</b>, średniookresową ścieżkę wydatków publicznych <b>pomniejszonych o środki dyskrejonalne po stronie dochodów</b> należy określić w odniesieniu do pełnej kadencji władzy ustawodawczej określonej w konstytucyjnym porządku prawnym każdego państwa członkowskiego. <b>Ścieżkę tę należy określić jak najszybciej po objęciu władzy przez nowy rząd, a budżety roczne powinny być zgodne z tą ścieżką, tak aby osiągnąć zdecydowany</b> postęp na drodze do osiągnięcia celu średniookresowego.</p>	<p>Aby osiągnąć i utrzymać cel średniookresowy w kategoriach strukturalnych, państwa członkowskie muszą określić spójną ścieżkę dostosowawczą opartą na zmiennych, na które organy władzy budżetowej mają wpływ. Krajowe planowanie budżetowe, którego podstawę stanowi ścieżka wydatków publicznych skorygowana o wpływ środków dyskrejonalnych po stronie dochodów, sprzyja skuteczności, przejrzystości i rozliczalności monitorowania zmian sytuacji budżetowej. Aby w perspektywie średniookresowej ściśle powiązać plany budżetowe z ogólnymi wynikami budżetowymi, <b>przy poszanowaniu prerogatyw państw członkowskich w dziedzinie podatków oraz zapisów art. 110–113 TFUE</b>, średniookresową ścieżkę wydatków publicznych należy <b>za pomocą przejrzystej i demokratycznej procedury</b> określić w odniesieniu do pełnej kadencji władzy ustawodawczej określonej w konstytucyjnym porządku prawnym każdego państwa członkowskiego, <b>a także należy włączyć w ten proces władze lokalne i regionalne oraz partnerów gospodarczych i społecznych zgodnie z zasadami partnerstwa i wielopoziomowego sprawowania rządów, co umożliwi większe krajowe poczucie odpowiedzialności wobec polityki budżetowej</b>. Budżety roczne powinny być zgodne z tą ścieżką, tak aby <b>etapowo</b> osiągnąć postęp na drodze do osiągnięcia celu średniookresowego.</p>

## Uzasadnienie

— Same „średniookresowe ścieżki wydatków publicznych” nie zapewnią „większego poczucia krajowej odpowiedzialności za politykę budżetową”.

— Ścieżki te nie mogą być jednocześnie określane przez władzę ustawodawczą i w momencie obejmowania władzy przez rząd.

**Poprawka 3**

## Motyw 9

Tekst zaproponowany przez Komisję	Poprawka KR-u
<p>Wdrażanie istotnych reform strukturalnych, które w długim okresie zwiększają stabilność finansów publicznych, może – <b>ze względu na przyszłe pozytywne skutki tych reform</b> – uzasadniać zmiany ścieżki dostosowawczej prowadzącej do celu średniookresowego, pod warunkiem że <b>reformy</b> te mają pozytywny i możliwy do zweryfikowania wpływ na budżet, potwierdzony przez ocenę dokonaną zgodnie z wymogami proceduralnymi paktu stabilności i wzrostu. Aby ułatwić ustabilizowanie sytuacji gospodarczej, w wyjątkowych okolicznościach – tj. w okresach znacznego pogorszenia koniunktury w strefie euro lub całej Unii bądź w przypadku nadzwyczajnych zdarzeń pozostających poza kontrolą danego państwa członkowskiego i mających znaczny wpływ na budżet – należy dopuścić tymczasowe odchylenie od celu średniookresowego lub prowadzącej do niego ścieżki dostosowawczej, o ile odchylenie takie nie zagraża stabilności finansów publicznych w perspektywie średniookresowej.</p>	<p>Wdrażanie istotnych reform strukturalnych <b>mających europejską wartość dodaną i związanych z kompetencjami UE lub realizacja inwestycji publicznych</b>, które w długim okresie zwiększają stabilność finansów publicznych, może uzasadniać zmiany ścieżki dostosowawczej prowadzącej do celu średniookresowego, pod warunkiem że <b>działania</b> te mają pozytywny i możliwy do zweryfikowania wpływ na budżet, potwierdzony przez ocenę dokonaną zgodnie z wymogami proceduralnymi paktu stabilności i wzrostu. Aby ułatwić ustabilizowanie sytuacji gospodarczej, w wyjątkowych okolicznościach – tj. w okresach znacznego pogorszenia koniunktury <b>w jednym państwie członkowskim lub kilku z nich</b>, w strefie euro lub całej Unii bądź w przypadku nadzwyczajnych zdarzeń pozostających poza kontrolą danego państwa członkowskiego i mających znaczny wpływ na budżet – należy dopuścić tymczasowe odchylenie od celu średniookresowego lub prowadzącej do niego ścieżki dostosowawczej, o ile odchylenie takie nie zagraża stabilności finansów publicznych w perspektywie średniookresowej.</p>

**Uzasadnienie**

- Niektóre inwestycje publiczne, które mają pozytywne skutki budżetowe, bezpośrednie i weryfikowalne w długiej perspektywie dla wzrostu gospodarczego i stabilności finansów publicznych, są uznawane za równoważne znaczącym reformom strukturalnym w ramach paktu stabilności i wzrostu (SGP). Należy uwzględnić „klauzulę inwestycyjną” SGP również w procesie formułowania krajowych przepisów budżetowych.
- Jeżeli chodzi o wdrożenie ram przepisów budżetowych na szczeblu krajowym, konieczne jest uwzględnienie potencjalnych sytuacji wyjątkowych, które wpłynęłyby na jedno państwo członkowskie lub kilka z nich, nie prowadząc jednak do pogorszenia koniunktury w strefie euro lub w Unii.

**Poprawka 4**

## Motyw 17

Tekst zaproponowany przez Komisję	Poprawka KR-u
<p>Art. 13 TSCG stanowi, że polityki budżetowe oraz inne kwestie będące przedmiotem tego traktatu będą omawiane w ramach konferencji przedstawicieli Parlamentu Europejskiego i przedstawicieli parlamentów krajowych Umawiających się Stron odbywających się zgodnie z postanowieniami tytułu II Protokołu (nr 1) w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej załączonego do Traktatów. Niniejsza dyrektywa <b>powinna mieć zastosowanie bez uszczerbku dla tej praktyki</b>, gdyż tego rodzaju dialog wnosi wkład w zwiększenie demokratycznej rozliczalności w kontekście zarządzania gospodarczego w Unii.</p>	<p>Art. 13 TSCG stanowi, że polityki budżetowe oraz inne kwestie będące przedmiotem tego traktatu będą omawiane w ramach konferencji przedstawicieli Parlamentu Europejskiego i przedstawicieli parlamentów krajowych Umawiających się Stron odbywających się zgodnie z postanowieniami tytułu II Protokołu (nr 1) w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej załączonego do Traktatów. <b>W tych posiedzeniach uczestniczą Europejski Komitet Regionów i Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny.</b> Niniejsza dyrektywa <b>potwierdza tę praktykę</b>, gdyż tego rodzaju dialog wnosi wkład w zwiększenie demokratycznej rozliczalności w kontekście zarządzania gospodarczego w Unii.</p>

**Uzasadnienie**

Praktyka posiedzeń międzyparlamentarnych przyczynia się do zwiększenia odpowiedzialności demokratycznej w ramach zarządzania gospodarczego w Unii i powinna zostać potwierdzona. Ponadto należy uznać faktyczny udział KR-u w tych posiedzeniach.

**Poprawka 5**

Artykuł 2 litera a)

Tekst zaproponowany przez Komisję	Poprawka KR-u
Artykuł 2 Definicje	Artykuł 2 Definicje
(...)	(...)
Ponadto stosuje się następujące definicje:	Ponadto stosuje się następujące definicje:
(a) „wyjątkowe okoliczności” oznaczają nadzwyczajne zdarzenie, na które dane państwo członkowskie nie ma wpływu i które wywiera znaczący wpływ na sytuację finansową sektora instytucji rządowych i samorządowych, lub okres znacznego pogorszenia koniunktury gospodarczej w strefie euro lub całej Unii;	(a) „wyjątkowe okoliczności” oznaczają nadzwyczajne zdarzenie, na które dane państwo członkowskie nie ma wpływu i które wywiera znaczący wpływ na sytuację finansową sektora instytucji rządowych i samorządowych, lub okres znacznego pogorszenia koniunktury gospodarczej <b>w jednym państwie członkowskim lub kilku z nich</b> , w strefie euro lub całej Unii;

**Uzasadnienie**

Zob. również poprawka do motywu 9.

**Poprawka 6**

Artykuł 3 ustęp 2 litera a)

Tekst zaproponowany przez Komisję	Poprawka KR-u
Artykuł 3	Artykuł 3
Odpowiedzialność budżetowa i średniookresowa orientacja polityki budżetowej	Odpowiedzialność budżetowa i średniookresowa orientacja polityki budżetowej
(...)	(...)
(a) budżety roczne zapewniają zgodność z celem średniookresowym, o którym mowa w ust. 1 lit. a), lub z procesem zbliżania się do tego celu, w szczególności poprzez zapewnienie przestrzegania ścieżki wydatków publicznych, o której mowa w ust. 1 lit. b). Określając ścieżkę dostosowawczą prowadzącą do celu średniookresowego i działając zgodnie z wymogami proceduralnymi określonymi w unijnych ramach prawnych, państwa członkowskie mogą uwzględnić wdrażanie istotnych reform strukturalnych, które mają bezpośrednie, długookresowe i pozytywne skutki dla finansów publicznych, w tym poprzez trwałe zwiększenie potencjału wzrostu gospodarczego, a tym samym mają możliwy do zweryfikowania wpływ na długoterminową stabilność finansów publicznych;	(a) budżety roczne zapewniają zgodność z celem średniookresowym, o którym mowa w ust. 1 lit. a), lub z procesem zbliżania się do tego celu, w szczególności poprzez zapewnienie przestrzegania ścieżki wydatków publicznych, o której mowa w ust. 1 lit. b). Określając ścieżkę dostosowawczą prowadzącą do celu średniookresowego i działając zgodnie z wymogami proceduralnymi określonymi w unijnych ramach prawnych, państwa członkowskie mogą uwzględnić: wdrażanie istotnych reform strukturalnych <b>o europejskiej wartości dodanej, odpowiadających europejskim kompetencjom dzielonym lub uzupełniającym i mogących wywierać znaczny wpływ społeczno-gospodarczy, a także realizację inwestycji publicznych lub współfinansowanie z europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych czy Europejskiego Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych, które</b> mają bezpośrednie, długookresowe i pozytywne skutki dla finansów publicznych, w tym poprzez trwałe zwiększenie potencjału wzrostu gospodarczego, a tym samym mają możliwy do zweryfikowania wpływ na długoterminową stabilność finansów publicznych;

**Uzasadnienie**

Niektóre inwestycje publiczne, które mają pozytywne skutki budżetowe, bezpośrednie i weryfikowalne w długiej perspektywie dla wzrostu gospodarczego i stabilności finansów publicznych, są uznawane za równoważne znaczącym reformom strukturalnym w ramach paktu stabilności i wzrostu. Należy uwzględnić „klauzulę inwestycyjną” SGP również w procesie formułowania krajowych przepisów budżetowych.

**Poprawka 7**

## Artykuł 3 ustęp 4

Tekst zaproponowany przez Komisję	Poprawka KR-u
<p style="text-align: center;">Artykuł 3</p> <p>Odpowiedzialność budżetowa i średniookresowa orientacja polityki budżetowej</p> <p><b>4. Państwa członkowskie wyznaczają niezależne organy na potrzeby monitorowania przestrzegania przepisów ust. 1 i 2. Niezależne organy przedstawiają publicznie dostępne oceny w celu ustalenia:</b></p> <p><b>a) adekwatności celu średniookresowego zgodnie z ust. 1 lit. a) i ścieżki wydatków publicznych, o której mowa w ust. 1 lit. b). W ocenach tych uwzględnia się w szczególności wiarygodność przyjętych prognoz makroekonomicznych, stopień uszczegółowienia planowanych wydatków i dochodów publicznych oraz potencjalne bezpośrednie długookresowe pozytywne skutki budżetowe istotnych reform strukturalnych;</b></p> <p><b>b) zgodności z celem średniookresowym i ścieżką wydatków publicznych, w tym istnienia istotnego ryzyka wystąpienia znacznego odchylenia od celu średniookresowego lub prowadzącej do niego ścieżki dostosowawczej;</b></p> <p><b>c) wystąpienia lub ustania wyjątkowych okoliczności, o których mowa w ust. 3.</b></p>	

**Uzasadnienie**

Wszystkie państwa członkowskie dysponują już instytucjami publicznymi będącymi w stanie w sposób niezależny ocenić wydatki i dochody publiczne. Nie należy tworzyć dodatkowych podmiotów o niejasnej racji bytu, jako że grozi to podważeniem krajowej odpowiedzialności za politykę budżetową.

**Poprawka 8**

Dodać nowy artykuł po artykule 5

Tekst zaproponowany przez Komisję	Poprawka KR-u
	<p style="text-align: center;"><b>Nowy artykuł</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Konferencje międzyparlamentarne</b></p> <p><i>Zgodnie z postanowieniami tytułu II Protokołu (nr 1) w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej załączonego do traktatów Unii Europejskiej, Parlament Europejski oraz parlamenty narodowe państw członkowskich wspólnie określają sposób organizacji i wspierania konferencji przedstawicieli odpowiednich komisji Parlamentu Europejskiego i parlamentów państw członkowskich w celu omówienia polityki budżetowej i zarządzania gospodarczego w Unii. Organy doradcze Unii – Europejski Komitet Regionów i Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny – uczestniczą w tych posiedzeniach.</i></p>

**Uzasadnienie**

Zob. również poprawka 4 do motywu 17.

**II. ZALECENIA POLITYCZNE****EUROPEJSKI KOMITET REGIONÓW**

1. Z zadowoleniem przyjmuje dążenie Komisji do tego, by podczas gdy europejska gospodarka przechodzi fazę względnej rekonwalescencji, zreformować i pogłębić – możliwie szybko – unię gospodarczą i walutową (UGW), zapewniając wspieranie konwergencji między państwami członkowskimi ze strefy euro a państwami członkowskimi spoza tej strefy. Poczynając od 2008 r. kryzys uwypuklił słabości ram instytucjonalnych strefy euro. Podjęte działania nie wystarczą, by zapewnić stabilność i dobrobyt w obliczu nowych potencjalnych wstrząsów gospodarczych i finansowych. Podkreśla, że braki w konwergencji i spójności w Unii Europejskiej oraz słabości gospodarcze i bankowe są szczególnie dotkliwe dla władz lokalnych i regionalnych, zwłaszcza ze względu na zwiększenie wydatków socjalnych w związku z kryzysem i ograniczenie możliwości inwestycyjnych tych władz oraz konieczność utrzymania zadowalającego poziomu jakości usług publicznych <sup>(1)</sup>.

2. Popiera zasadę wprowadzenia mechanizmu zdolności fiskalnej w celu zwiększenia odporności strefy euro i przygotowania się do konwergencji z przyszłymi członkami strefy euro. Mechanizm ten musi być jednak finansowany z zasobów własnych odrębnych od środków przewidzianych na finansowanie budżetu Unii Europejskiej, aby nie nachodził na programy unijne dostępne dla państw EU-27. Ponadto należy go rozliczać poza pułapem zasobów budżetowych UE.

3. Ubolewa jednak, że we wniosku Komisji przedstawionym 31 maja 2018 r. mechanizm ten przedstawia się w rozbiciu na środki wspierające reformy strukturalne niekoniecznie związane z konwergencją w strefie euro oraz na Europejski Instrument Stabilizacji Inwestycji w formie pożyczek o stosunkowo niskiej wielkości nieprzekraczającej 30 mld EUR i przewiduje się jedynie 2,16 mld EUR na Instrument Wsparcia Konwergencji jako taki.

4. Zgadza się na ewentualne współfinansowanie ze strony UE reform strukturalnych na szczeblu krajowym związanych ze środkami mającymi europejską wartość dodaną i znaczny pozytywny wpływ na gospodarkę, jeżeli reformy te są wprowadzane w dziedzinach podlegających kompetencji Unii, zgodnie z zasadą pomocniczości. Wniosek dotyczący rozporządzenia przedstawiony w dniu 31 maja 2018 r., ustanawiający program wsparcia reform o całkowitym budżecie 25 mld EUR, będzie przedmiotem odrębnej opinii KR-u.

<sup>(1)</sup> Opinia KR-u *Dokument otwierający debatę na temat pogłębienia unii gospodarczej i walutowej do 2025 r.*, przyjęta 30 listopada 2017 r.; sprawozdawca: Christophe Rouillon (FR/PES); <http://webapi.cor.europa.eu/documentsanonymous/cor-2017-03197-00-01-ac-tra-pl.docx>.

5. Uważa jednak, że te nowe instrumenty finansowe nie mogą być finansowane ze szkodą dla polityki spójności <sup>(2)</sup> <sup>(3)</sup>.
6. Ponawia apel o lepszą koordynację polityk gospodarczych, ale także społecznych, w kontekście europejskiego semestru i wzywa do większego zaangażowania władz lokalnych i regionalnych w ten proces za pośrednictwem „kodeksu postępowania” <sup>(4)</sup>.
7. Podkreśla, że obecne zasady i procedury europejskiej kontroli budżetów krajowych w UE nie są nawet w stanie skutecznie zapobiegać zakłóceniom równowagi ani podatności na zagrożenia i że brakuje im legitymacji demokratycznej.
8. Przyjmuje do wiadomości propozycję Komisji Europejskiej dotyczącą papierów wartościowych zabezpieczonych obligacjami skarbowymi (SBBS), która ma na celu pogłębienie integracji i zwiększenie dywersyfikacji europejskiego sektora finansowego. Uznaje, że SBBS nie wiązałyby się a priori ze wspólnym podziałem ryzyka i strat między państwa członkowskie strefy euro i że takie papiery przyczyniłyby się do osłabienia powiązania między bankami a kredytobiorcami państwowymi oraz do mniejszego uprzywilejowania obligacji skarbowych. Niemniej przypomina swe wątpliwości co do tego, w jaki sposób „przepakowanie” obligacji skarbowych w produkty sekurytyzacyjne zmniejszyłoby ryzyko, a nie prowadziło do jego rozłożenia na nieregulowane podmioty finansowe <sup>(5)</sup>.
9. Podkreśla pilną potrzebę dokończenia prac nad unią bankową i ubolewa, że Rada Europejska przeniosła przyjęcie planu działania dotyczącego jej ukończenia na czerwiec 2018 r. Popiera równoległą inicjatywę polegającą na zmniejszeniu ilości kredytów i pożyczek zagrożonych znajdujących się w posiadaniu banków, a zarazem na stopniowym wprowadzeniu europejskiego systemu gwarantowania depozytów.

*Wniosek dotyczący dyrektywy Rady ustanawiającej przepisy służące wzmocnieniu odpowiedzialności budżetowej i średniookresowej orientacji polityki budżetowej w państwach członkowskich*

10. Przyjmuje do wiadomości wniosek Komisji mający na celu włączenie treści Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w unii gospodarczej i walutowej (TSCG) do ram prawnych UE, którą to integrację przewidziano w art. 16 tego traktatu. Wyraża jednak zaniepokojenie, czy z prawnego, politycznego i demokratycznego punktu widzenia stosowne jest korzystanie z wniosku dotyczącego dyrektywy [(na podstawie art. 126 ust. 14 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE))], który przewiduje tylko jednokrotną konsultację z Parlamentem Europejskim i przez to nie gwarantuje przejrzystego i demokratycznego procesu podejmowania decyzji, tak koniecznego w obliczu wagi wyzwań związanych z tym środkiem.
11. Podkreśla jednak, że w TSCG przewidziano tę integrację „na podstawie oceny doświadczeń z jego wdrażania”, która to ocena najwyraźniej nie została przeprowadzona w sposób wyczerpujący i opublikowana przez Komisję. Taka ocena powinna była naświetlić niepokojący stan inwestycji publicznych w UE. Według Eurostatu łączne inwestycje publiczne w UE zmalały z 3,4 % PKB w 2008 r. do 2,7 % w 2016 r. Jednocześnie poziom inwestycji władz lokalnych jeszcze bardziej się obniżył: z 1,5 % PKB w 2008 r. do 1,1 % w 2016 r., przy czym w niektórych państwach sytuacja jest o wiele poważniejsza <sup>(6)</sup>. Z ubolewaniem stwierdza zatem, że to inwestycje publicznych często najbardziej dotyka polityka konsolidacji budżetowej, również na poziomie władz lokalnych i regionalnych, podczas gdy władze te są odpowiedzialne za ponad połowę inwestycji publicznych w UE, a ich inwestycje mają bezpośredni wpływ na gospodarkę lokalną oraz na codzienne życie obywateli europejskich. W tym kontekście wyraża również zaniepokojenie rosnącą centralizacją inwestycji publicznych, jako że udział inwestycji prowadzonych przez władze lokalne i regionalne znacznie zmalał w porównaniu z poziomem z lat 1990 r., kiedy wynosił 60 % <sup>(7)</sup>. Jednocześnie w ocenie należało podkreślić skutki kryzysu i polityki konsolidacji dla wydatków społecznych i usług państwa opiekuńczego w wielu krajach i regionach.

<sup>(2)</sup> Rezolucja KR-u *Zmiana rozporządzenia ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych w celu wspierania reform strukturalnych*, przyjęta 1 lutego 2018 r.; <http://webapi.cor.europa.eu/documentsanonymous/cor-2017-06173-00-00-res-tra-pl.docx>.

<sup>(3)</sup> Opinia KR-u *Zmieniony Program wspierania reform strukturalnych oraz nowe instrumenty budżetowe na rzecz strefy euro*, przyjęta 22 marca 2018 r.; sprawozdawczyni: Olga Zrihen (BE/PES); <http://webapi.cor.europa.eu/documentsanonymous/cor-2018-00502-00-00-ac-tra-pl.docx>.

<sup>(4)</sup> Opinia KR-u *Ulepszenie zarządzania europejskim semestrem – kodeks postępowania dotyczący udziału władz lokalnych i regionalnych*, przyjęta 11 maja 2017 r.; sprawozdawca: Rob Jonkman (NL/EKR) (Dz.U. C 306 z 15.9.2017, s. 24).

<sup>(5)</sup> Zob. punkt 22 opinii KR-u z dnia 30 listopada 2017 r. w sprawie dokumentu otwierającego debatę na temat pogłębienia unii gospodarczej i walutowej do 2025 r.

<sup>(6)</sup> Eurostat: *Nakłady brutto na środki trwałe sektora instytucji rządowych i samorządowych*. Kod: tec00022. Dane wstępne za 2016 r. <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=tec00022&language=en>.

<sup>(7)</sup> Komisja Europejska, *Siądme sprawozdanie w sprawie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej*, wrzesień 2017 r., s. 168. [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/pl/information/cohesion-report/](http://ec.europa.eu/regional_policy/pl/information/cohesion-report/).



12. Wyraża zaniepokojenie, że we wniosku Komisji nie mówi się o inwestycjach publicznych, tym bardziej że w przeszłości uznano konieczną elastyczność związaną z inwestycjami, między innymi w komunikacie Komisji ze stycznia 2015 r. na ten temat <sup>(8)</sup>, a niektóre inwestycje publiczne mają możliwy do zweryfikowania długoterminowy pozytywny wpływ na wzrost gospodarczy, a tym samym na stabilność finansów publicznych. Przypomina też w związku z tym, że art. 126 ust. 3 TFUE stanowi, iż sprawozdanie poprzedzające uruchomienie procedury dotyczącej nadmiernego deficytu „uwzględnia również to, czy deficyt publiczny przekracza publiczne wydatki inwestycyjne i uwzględnia wszelkie inne istotne czynniki”.

13. Przypomina ponadto, że KR zastanawiał się już nad kwestią pewności prawa, jakiej dostarcza komunikat wyjaśniający Komisji, i uznał, że aby wywierać faktyczny wpływ na zdolność władz do inwestowania, należy uwzględnić stopień niedoinwestowania na poziomie krajowym lub regionalnym <sup>(9)</sup>. Potwierdza tę analizę w świetle komunikatu z dnia 23 maja 2018 r. w sprawie przeglądu elastyczności w ramach paktu stabilności i wzrostu <sup>(10)</sup>, gdyż od 2015 r. jedynie cztery państwa członkowskie ubiegały się o zastosowanie klauzuli dotyczącej reform strukturalnych czy też klauzuli inwestycyjnej, chociaż prawie połowa państw członkowskich spełniłaby warunki umożliwiające zastosowanie klauzuli dotyczącej reform strukturalnych. W rzeczywistości warunek, zgodnie z którym państwo członkowskie musi przechodzić okres trudności gospodarczych, aby móc skorzystać z klauzuli inwestycyjnej, znacznie ograniczył jej zastosowanie. Zobowiązanie do przestrzegania marginesu bezpieczeństwa w odniesieniu do 3-procentowego pułapu deficytu w ciągu 3 lat również stanowiło ograniczenie dla niektórych państw członkowskich. Jak przyznaje sama Komisja, „trudno jest dokładnie oszacować wpływ [komunikatu wyjaśniającego] na wielkość inwestycji publicznych”. Zatem rozszerzenie zakresu komunikatu wydaje się niezbędne do wywarcia wpływu na poziom inwestycji.

14. Po raz kolejny apeluje, by wydatków publicznych ponoszonych przez państwa członkowskie i samorządy terytorialne w ramach współfinansowania z funduszy strukturalnych i inwestycyjnych, sieci transeuropejskich i instrumentu „Łącząc Europę” nie uwzględniano wśród wydatków strukturalnych – publicznych bądź równoważnych – określonych w pakcie stabilności i wzrostu, i to bez stawiania dodatkowych warunków, gdyż inwestycje te są z definicji inwestycjami o jakości i charakterze europejskim.

15. Podkreśla, że zgodnie z protokołem nr 12 TFUE państwa członkowskie są odpowiedzialne za cały deficyt publiczny, który obejmuje wszystkie szczeble. Jednocześnie jednak skutki przepisów budżetowych UE dla władz lokalnych i regionalnych w Europie znacznie się różnią. Ich wpływ zależy od sposobu, w jaki państwa członkowskie przeniosły do prawa krajowego unijne przepisy budżetowe, od poziomu decentralizacji fiskalnej w danym państwie członkowskim, od zakresu uprawnień władz lokalnych i regionalnych oraz od sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego, która może być bardzo różna, również w obrębie poszczególnych państw członkowskich.

16. Ponownie wzywa Komisję do przedłożenia białej księgi ustanawiającej na szczeblu UE typologię jakości inwestycji publicznych w rachunkach wydatków publicznych, stosownie do długoterminowych skutków tych inwestycji <sup>(11)</sup>.

17. Uważa, że dyrektywa dotycząca wdrożenia ram przepisów budżetowych na szczeblu krajowym powinna uwzględniać ewentualne sytuacje wyjątkowe, które wpływają na jedno państwo członkowskie lub kilka z nich, jednak nie prowadzą do pogorszenia koniunktury w strefie euro lub w Unii.

18. Ponownie wyraża zaniepokojenie faktem, iż wdrożona we wrześniu 2014 r. norma rachunkowa Eurostatu ESA 2010 nie czyni rozróżnienia między wydatkami a inwestycjami. W niektórych państwach członkowskich transpozycja tych standardów do prawa krajowego prowadzi do tego, że władze lokalne i regionalne są zobowiązane do stosowania pułapów maksymalnych dla inwestycji publicznych na rok i na jednego mieszkańca. Pułapy te utrudniają w szczególności samorządom zapewnienie współfinansowania niezbędnego dla projektów europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych. W wypadku władz lokalnych i regionalnych, które dysponują rezerwami finansowymi, stanowią także przeszkodę w znacznych inwestycjach w projekty niezwiązane z europejskimi funduszami strukturalnymi i inwestycyjnymi. Wzywa w związku z tym Komisję do przedstawienia sprawozdania z wdrażania normy ESA 2010.

19. Zwraca uwagę na to, że jedną z możliwości należytego zarządzania zasadami paktu stabilności i wzrostu (bez wpuszczania tylnymi drzwiami „kreatywnej księgowości”) jest zmiana zasad amortyzacji inwestycji publicznych, tak by całkowite koszty inwestycji nie były liczone jako koszt w pierwszym roku, lecz by – tak jak dzieje się to w przedsiębiorstwach prywatnych – koszty były odpisywane przez cały spodziewany czas trwania inwestycji.

<sup>(8)</sup> Komunikat KE *Optymalne wykorzystanie elastyczności przewidzianej w obowiązujących postanowieniach paktu stabilności i wzrostu*, 13 stycznia 2015 r., sygn. COM(2015) 12: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52015DC0012&from=PL>.

<sup>(9)</sup> Opinia KR-u *Optymalne wykorzystanie elastyczności przewidzianej w obowiązujących postanowieniach paktu stabilności i wzrostu*, przyjęta 9 lipca 2015 r.; sprawozdawczyni: Olga Zrihen (BE/PES) (Dz.U. C 313 z 22.9.2015, s. 22).

<sup>(10)</sup> COM(2018) 335 final.

<sup>(11)</sup> Opinia KR-u *Promowanie jakości wydatków publicznych w kwestiach objętych działaniami UE*, przyjęta 3 grudnia 2014 r.; sprawozdawczyni: Catuscia Marini (IT/PES) (Dz.U. C 19 z 21.1.2015, s. 4).

20. Uważa, że przewidziane w art. 13 Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu posiedzenia międzyparlamentarne przyczyniają się do zwiększenia odpowiedzialności demokratycznej w ramach zarządzania gospodarczego Unii, zatem należałoby je potwierdzić we wniosku w sprawie dyrektywy. Apeluje jednak o sformalizowanie udziału KR-u w tych posiedzeniach, by uznać konieczność zaangażowania władz lokalnych i regionalnych w zarządzanie gospodarcze.

*Wniosek dotyczący rozporządzenia Rady w sprawie utworzenia Europejskiego Funduszu Walutowego*

21. Uważa, że Europejski Instrument Stabilności Finansowej (EFSF) oraz jego następca – Europejski Mechanizm Stabilności (EMS) – były niezbędnymi narzędziami krótkoterminowego zarządzania kryzysem gospodarczym i finansowym. Zauważa jednak, że decyzje w ramach EMS nie są wystarczająco przejrzyste, że konieczna jednomyślność pozostaje potencjalnym źródłem problemów oraz że instrumenty te znajdują się poza ramami prawnymi UE.

22. Z zadowoleniem przyjmuje zatem, że we wniosku Komisji włączono EMS do prawa pierwotnego UE oraz, bez uszczerbku dla państw członkowskich spoza strefy euro, wprowadzono jego odpowiedzialność przed Parlamentem Europejskim, nałożono na niego obowiązek publikowania sprawozdań rocznych i sprawozdań oraz przestrzegania zasad dostępu do dokumentów, jak również poddano go nadzorowi Europejskiego Urzędu ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) i Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich;

23. Popiera ponadto wniosek Komisji, który przewiduje, że ważne decyzje dotyczące udzielania pomocy finansowej będą podejmowane większością głosów ważonych w zależności od wartości udostępnionego kapitału na poziomie 85 %, a nie jednomyślnie, co powinno ułatwić proces podejmowania decyzji.

24. Popiera też zastosowanie Europejskiego Funduszu Walutowego jako siatki bezpieczeństwa lub mechanizmu ochronnego dla jednolitego funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji – kluczowego elementu unii bankowej – jeżeli zasoby tego drugiego byłyby niewystarczające do ułatwienia uporządkowanej likwidacji dużych banków w trudnej sytuacji.

25. Proponuje jednak zmianę nazwy funduszu, tak aby była czytelniejsza i bardziej przejrzysta dla obywateli. Zgodnie z art. 127 TFUE politykę pieniężną prowadzi Europejski Bank Centralny i krajowe banki centralne w ramach Europejskiego Systemu Banków Centralnych (ESBC). Jako że przewidziany w omawianym rozporządzeniu fundusz nie bierze żadnego udziału w tym procesie, jego nazwa nie powinna zawierać słowa „walutowy”. Komitet uważa, że bardziej odpowiednia byłaby nazwa Europejski Fundusz Ratunkowy lub Europejski Fundusz Stabilizacji Finansowej.

*Komunikat w sprawie Europejskiego Ministra Gospodarki i Finansów*

26. Z zadowoleniem przyjmuje komunikat Komisji w sprawie Europejskiego Ministra Gospodarki i Finansów, który pełniłby jednocześnie funkcję wiceprzewodniczącego Komisji i przewodniczącego Eurogrupy, miałby więc podwójną legitymację i uosabiałby większą demokratyczną odpowiedzialność oraz czytelność zarządzania UGW. Jednak konieczne jest ustalenie, w jaki sposób rola ta ma być wypełniana, tak aby nie prowadziła do dalszej centralizacji podejmowania decyzji w zakresie polityki fiskalnej.

27. Przypomina o swoim poparciu dla połączenia stanowiska przewodniczącego Eurogrupy i komisarza do spraw gospodarczych i monetarnych, tak by ogólny interes strefy euro był reprezentowany w ramach Eurogrupy i by umożliwić odpowiadanie przed Parlamentem Europejskim, co obecnie nie ma miejsca.

28. Zauważa, że jeśli będzie wybierany europejski minister gospodarki i finansów, podstawę prawną wyboru stanowiłyby łącznie art. 2 protokołu nr 14 w sprawie Eurogrupy oraz art. 17 TUE.

29. Uważa jednak, że temu środkowi musi towarzyszyć gruntowna reforma Eurogrupy, której status wymaga większej formalizacji, i która powinna np. publikować szczegółowe protokoły posiedzeń, tak by główne decyzje podejmowane podczas tych posiedzeń miały przejrzysty charakter.

30. Ponadto raz jeszcze wyraża przekonanie, że problem deficytu demokratycznego, na który cierpi UGW, da się rozwiązać jedynie pod warunkiem, że obywatele europejscy będą przekonani, że UGW broni także zasady postępu społecznego, a zatrudnienie, wzrost płac i normy socjalne nie są uznawane za drugorzędne wobec kwestii makroekonomicznych i budżetowych.

31. Zauważa, że pogłębienie unii gospodarczej i walutowej (UGW) oraz koordynacja polityk fiskalnych, zwłaszcza poprzez ukończenie unii bankowej i unii rynków kapitałowych i wdrożenie Europejskiego Funduszu Walutowego, mają kluczowe znaczenie. Jednocześnie należy jednak uwzględnić sytuację polityczną i opinię publiczną.

Bruksela, dnia 5 lipca 2018 r.

Karl-Heinz LAMBERTZ

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Regionów