

**Opinia Europejskiego Komitetu Regionów – Optymalne wykorzystanie elastyczności przewidzianej w obowiązujących postanowieniach paktu stabilności i wzrostu**

(2015/C 313/06)

<b>Sprawozdawca:</b>	Olga ZRIHEN (BE/PES), posłanka do Parlamentu Walońskiego
<b>Dokument źródłowy:</b>	Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Banku Centralnego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów i Europejskiego Banku Inwestycyjnego „Optymalne wykorzystanie elastyczności przewidzianej w obowiązujących postanowieniach paktu stabilności i wzrostu”
	COM(2015) 12 final

#### ZALECENIA POLITYCZNE

##### EUROPEJSKI KOMITET REGIONÓW

1. Z zadowoleniem przyjmuje fakt, że komunikat Komisji związany z planem inwestycyjnym odzwierciedla priorytet, jakim jest dla nowej Komisji ożywienie inwestycji publicznych i prywatnych w związku ze stwierdzonym znacznym niedoinwestowaniem, gdyż – przy tym samym poziomie PKB – poziom inwestycji w UE jest obecnie niższy o 230–370 mld EUR od średniej rocznej w 2007 r.
2. Popiera dążenie Komisji do zapewnienia optymalnego wykorzystania elastyczności przy interpretacji obowiązujących postanowień paktu stabilności i wzrostu, zwłaszcza w celu zagwarantowania, że wywoła on skutki antycykliczne niezbędne w obecnych warunkach powolnego wzrostu, bardzo wysokiego średniego poziomu bezrobocia w UE i dysproporcji regionalnych, które mają tendencję do pogłębiania się wskutek zróżnicowania zjawiska gwałtownego spadku inwestycji, które dotknęło przede wszystkim najsłabsze kraje. Uważa, że dążenie to powinno wpisywać się w perspektywę długofalową wykraczającą poza plan inwestycyjny, w kontekście którego omawiany komunikat został przedłożony.
3. Zauważa, że Komisja przedstawiła propozycję tekstu, który nie był ani konsultowany wcześniej z innymi instytucjami europejskimi, ani nie był przedmiotem procedury międzyinstytucjonalnej. Zastanawia się ponadto nad kwestią pewności prawa w kontekście omawianego komunikatu wyjaśniającego, zważywszy, że nie jest on wiążący, a ponadto pakt stabilności i wzrostu nie przewiduje w sposób wyraźny zastosowania takiego instrumentu prawnego. W związku z tym omawiany komunikat może być przedmiotem odwołania do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.
4. Uważa, że trzeba doprecyzować kwotę wydatków przeznaczaną na współfinansowanie krajowe, którą można faktycznie wyliczyć z obliczeń salda strukturalnego w celu przestrzegania funkcji zapobiegawczej paktu.
5. Uważa, że warunki zastosowania zasady elastyczności, w tym jej ograniczenie zasadniczo do części zapobiegawczej paktu, są zbyt restrykcyjne, by można je było zastosować w spójny sposób w całej Unii Europejskiej i by miały one rzeczywisty wpływ na zdolności inwestycyjne państw członkowskich i samorządów terytorialnych. Ponadto nie uwzględniają one skali niedoinwestowania na poziomie krajowym lub regionalnym. Dlatego też jest zdania, że konieczne jest rozszerzenie zastosowania zasady elastyczności w dziedzinie inwestycji na wszystkie państwa członkowskie, i zwraca się do Komisji o przedstawienie propozycji w tym względzie.
6. Z zadowoleniem przyjmuje fakt, że w ramach części zapobiegawczej paktu rozszerzono zakres zastosowania klauzuli inwestycyjnej w celu uwzględnienia programów inwestycyjnych państw członkowskich – szczególnie w ramach polityki strukturalnej i polityki spójności, inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych, sieci transeuropejskich, instrumentu „Łącząc Europę”, a także współfinansowania z tytułu EFIS. Przypomina chęć przezwyciężenia kryzysu gospodarczego i coraz większego oddalenia regionów peryferyjnych od centrum Europy poprzez działania antycykliczne mające na celu ożywienie inwestycji, przy jednoczesnym przywróceniu w programie UE priorytetowego znaczenia zaufaniu. Potwierdza zatem swoje przekonanie wyrażone w opinii z dnia 17 kwietnia 2015 r. w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia w sprawie EFIS, że współfinansowanie krajowe powinno w całości zostać wyłączone z obliczeń dokonywanych z tytułu paktu stabilności i wzrostu, niezależnie od sytuacji państw członkowskich w świetle tego paktu, tak by uniknąć ryzyka, że kraje w większym stopniu potrzebujące nowych inwestycji nie będą w stanie zrealizować nawet tych, które są finansowane ze środków europejskich. Innymi słowy, nie należy utrudniać współfinansowania projektów inwestycyjnych ani pogłębiać różnicy we wroście w obrębie strefy euro.

7. Przypomina swój stały postulat, by wydatków publicznych ponoszonych przez państwa członkowskie i samorzady terytorialne w ramach współfinansowania z funduszy strukturalnych i inwestycyjnych nie uwzględniano wśród wydatków strukturalnych – publicznych bądź równoważnych – określonych w pakcie, i to bez stawiania dodatkowych warunków, gdyż inwestycje te są z definicji przedmiotem ogólnego interesu europejskiego i mają sprawdzony efekt mnożnikowy pod względem trwałego wzrostu gospodarczego.

8. Odnotowuje, że uwzględnienie wkładu państw członkowskich w nowy Europejski Fundusz na rzecz Inwestycji Strategicznych (EFIS) zależne jest, i to jeszcze przed dokonaniem przez Komisję oceny zgodności z paktem stabilności i wzrostu, od jego zaklasyfikowania statystycznego przez europejski urząd statystyczny (Eurostat), zgodnie z definicjami obowiązującymi w europejskim systemie rachunków (ESA).

9. Uważa, że klauzula dotycząca reform strukturalnych w ramach części zapobiegawczej i sposób uwzględnienia planów reform strukturalnych w części naprawczej mogą działać bardzo zachęcająco, pod warunkiem że uściślone zostaną rodzaje reform strukturalnych dopuszczalne w tym nowym systemie. Tego rodzaju doprecyzowanie powinno brać pod uwagę, że zgodnie z horyzontalną klauzulą społeczną określoną w art. 9 TFUE reformy strukturalne muszą mieć pozytywny wpływ społeczno-gospodarczy i przyczynić się do poprawy zdolności administracyjnych, a także iż wymagają okresu wprowadzania lub okresu przejściowego i poniesienia pewnych krótkoterminowych kosztów, zanim przyniosą owoce i wywołają pożądane skutki pozytywne, w tym budżetowe.

10. Ubolewa, że w komunikacie nie określono bardziej szczegółowo rodzajów „nadzwyczajnych zdarzeń” niezależnych od woli danego państwa członkowskiego, które upoważniałyby je do tymczasowego odejścia od ścieżki dostosowawczej prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego, i że tym samym pozostawia się Komisji Europejskiej bardzo znaczną swobodę oceny politycznej, co może skutkować preferencyjnym traktowaniem takiego czy innego państwa członkowskiego.

#### **Propozycje dalszych reform**

11. Ponownie<sup>(1)</sup> wzywa do dokonania przeglądu metod obliczania „deficytu strukturalnego”, gdyż obecne sformułowanie tego pojęcia nie uwzględnia ani swoistych cech gospodarek krajowych i regionalnych, ani różnic strukturalnych w wydatkach publicznych na szczeblu krajowym i regionalnym, ani różnicy między wydatkami bieżącymi a wydatkami na inwestycje. Ponadto koncepcja ta opiera się na teoretycznych obliczeniach potencjału wzrostu, empirycznie niemożliwych do zweryfikowania i tym samym dających się zakwestionować, które otwierają drogę do uznaniowego wdrażania paktu stabilności i wzrostu.

12. Apeluje, by Komisja rozważyła, czy obecna zasada 1/20 dotycząca redukcji zadłużenia jest skuteczna i czy należy ją poddać przeglądowi.

13. Proponuje, by w ramach procedury dotyczącej zakłóceń równowagi makroekonomicznej zastosowano dodatkowe wskaźniki dotyczące różnic regionalnych w celu uwzględnienia ewentualnych dysproporcji strukturalnych w zakresie spójności terytorialnej, które państwa członkowskie mogą napotkać i które mogą mieć wpływ na wielkość i tempo dostosowań budżetowych i ewentualnych reform strukturalnych.

#### **W kierunku ustanowienia europejskiego programu promowania inwestycji wysokiej jakości**

14. Podkreśla, że plan inwestycyjny powinien wpisywać się w ramy szerszej zakrojonej europejskiej strategii, ściśle związanej z przeglądem strategii „Europa 2020” i mającej wspierać trwały wzrost gospodarczy sprzyjający zatrudnieniu poprzez pobudzanie inwestycji publicznych i prywatnych, poprawę konkurencyjności gospodarki europejskiej i reformy strukturalne przynoszące pozytywne skutki społeczno-gospodarcze i przyczyniające się do ulepszenia potencjału administracyjnego. Przypomina w tym kontekście rolę samorządów lokalnych i regionalnych w ożywieniu inwestycji we wzrost i zatrudnienie, zważywszy, że w 2013 r. około 55 % wszystkich inwestycji publicznych zostało przeprowadzonych przez władze szczebla niższego niż krajowy<sup>(2)</sup>.

<sup>(1)</sup> Zob. pkt 25 opinii KR-u z dnia 3 grudnia 2014 r. „Promowanie jakości wydatków publicznych w kwestiach objętych działaniami UE”, sprawozdawca: Catuscia Marini (PES/IT) COR-2014-04885-00-00-AC-TRA.

<sup>(2)</sup> „Szóste sprawozdanie w sprawie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej: inwestycje na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia”, COM(2014) 473.

15. Przypomina kilka propozycji dotyczących propagowania wysokiej jakości inwestycji na szczeblu europejskim <sup>(3)</sup>:
- wniosek zgłoszony w ramach śródkresowego przeglądu strategii „Europa 2020”, by włączyć do tabeli wskaźników makroekonomicznych wskaźnik odnoszący się do stopy inwestycji,
  - apel do Komisji Europejskiej, by wydała białą księgę ustanawiającą na szczeblu UE typologię jakości inwestycji publicznych w rachunkach wydatków publicznych, stosownie do długoterminowych skutków tych inwestycji,
  - postulat do Komisji Europejskiej, by każde roczne sprawozdanie w sprawie finansów publicznych w unii gospodarczej i walutowej (UGW) zawierało rozdział poświęcony jakości inwestycji publicznych, także na szczeblu niższym niż krajowy.
16. Przypomina swój apel do Komisji, by oceniła wpływ zasad ESA 2010 na zdolności inwestycyjne władz publicznych i zapewniła zasadę niedyskryminacji między inwestycjami publicznymi i prywatnymi zgodnie z art. 345 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

#### **W kierunku większego udziału samorządów terytorialnych w procesie zarządzania gospodarczego**

17. Zwraca uwagę Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji, a także państw członkowskich i samorządów terytorialnych, na sprawozdanie monitorujące w sprawie strategii „Europa 2020”, które jest co roku sporządzane przez specjalistyczną platformę KR-u, a w szczególności na spostrzeżenia dotyczące zarządzania gospodarczego i europejskiego semestru zawarte w jego piątej edycji z października 2014 r. <sup>(4)</sup>.

18. Uważa, że chociaż uczestnictwo i uwzględnianie samorządów terytorialnych w procesie koordynacji polityki gospodarczej z pewnością poprawiły się, to wciąż pozostają niewystarczające i nastrożają problemów związanych z reprezentatywnością, legitymizacją i kompletnością krajowych programów reform oraz zaleceń dla poszczególnych krajów. Proponuje zatem zwiększenie udziału samorządów lokalnych i regionalnych w semestrze europejskim na wzór zasady partnerstwa obowiązującej w wypadku funduszy strukturalnych.

#### **Unia gospodarcza i walutowa a jej wymiar społeczny**

19. Ponownie wyraża przekonanie, że zgodnie z art. 3 TUE wiarygodność i legitymacja UGW opierają się na umiejętności dowiedzenia, że służy ona postępowi społecznemu, a zatrudnienie i normy socjalne nie są uznawane za drugorzędne wobec kwestii makroekonomicznych i budżetowych.

20. Wnosi zatem, by w działaniach następczych podejmowanych w odniesieniu do przedstawionego w czerwcu 2015 r. sprawozdania pięciu przewodniczących na temat przyszłości UGW Komisja uwzględniła kierunki działania przedstawione w komunikacie Komisji w sprawie wzmocnienia społecznego wymiaru unii gospodarczej i walutowej z 2012 r. oraz w pakiecie dotyczącym inwestycji społecznych z 2013 r. Działania te powinny odpowiadać na potrzebę zachowania różnych modeli społecznych istniejących w obrębie UGW i ich współistnienia, a także wiązać się z rozważeniem możliwości wprowadzenia mechanizmów zachęt do realizacji reform, które mogą przyspieszyć osiągnięcie celów socjalnych strategii „Europa 2020”, oraz mechanizmów koordynacji automatycznych stabilizatorów na poziomie UGW <sup>(5)</sup>.

Bruksela, dnia 9 lipca 2015 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Regionów  
Markku MARKKULA

<sup>(3)</sup> Opinia w sprawie promowania jakości wydatków publicznych w kwestiach objętych działaniami UE, COR-2014-04885 – BUDG-V-009 (Dz.U. C 19 z 21.1.2015, s. 4).

<sup>(4)</sup> Komitet Regionów (2014), Piąte sprawozdanie monitorujące KR-u w sprawie strategii „Europa 2020”, październik 2014 r., nr ref.: COR-2014-05553.

<sup>(5)</sup> Opinia KR-u w sprawie pakietu UE dotyczącego inwestycji społecznych, pkt 20 (ECOS-V-042, 9 października 2013 r.).