

I

(Rezolucje, zalecenia i Opinie)

ZALECENIA

RADA

ZALECENIE RADY

z dnia 13 lipca 2021 r.

w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro

(2021/C 283/01)

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 ⁽¹⁾, 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 ⁽²⁾, 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) W wyniku kryzysu spowodowanego pandemią COVID-19 gospodarka strefy euro doświadczyła w pierwszej połowie 2020 r. nagłej i głębokiej recesji. Pomimo silnego ekonomicznego ożywienia w trzecim kwartale 2020 r., któremu towarzyszyło znoszenie ograniczeń, ponowne nasilenie rozprzestrzeniania się COVID-19 i nowe ograniczenia wprowadzone w czwartym kwartale 2020 r. dodatkowo zwiększyły niepewność i ujawniły, że strefa euro wciąż jest podatna na skutki utrzymującego się kryzysu zdrowotnego. Kryzys związany z COVID-19 wywołał szereg silnych wstrząsów po stronie popytu i podaży, w wyniku czego – według prognozy gospodarczej przygotowanej jesienią 2020 r. przez Komisję – w 2020 r. spodziewany jest spadek produktu krajowego brutto (PKB) o 7,8 %. Prognozuje się, że odbudowa gospodarcza w 2021 r. będzie wolniejsza niż wcześniej przewidywano, a duża luka produktowa – wynosząca około -7,0 % potencjalnego PKB strefy euro w 2020 r. – nie zostanie zlikwidowana do końca 2021 r. Perspektywy gospodarcze obciążone są znaczną niepewnością związaną z ewolucją pandemii COVID-19 i zmianami zachowań podmiotów gospodarczych. Szybkie działanie na poziomie krajowym i unijnym, w tym porozumienie osiągnięte przez Radę Europejską w sprawie instrumentu odbudowy gospodarczej Next Generation EU, zdecydowanie pomogło zrównoważyć niektóre negatywne skutki wstrząsów po stronie popytu i podaży i ustabilizować rynki. Zarówno spożycie prywatne, jak i inwestycje poważnie ucierpiały, co z kolei miało negatywny wpływ na ceny i wynagrodzenia. Po siedmiu latach poprawy pogorszyły się również perspektywy rynku pracy. Wzrost bezrobocia

⁽¹⁾ Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.

⁽²⁾ Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 25.

został jak dotąd ograniczony przez pomyślne wdrożenie ambitnych środków politycznych we wszystkich państwach członkowskich, na przykład rozwiązań w zakresie pracy w zmniejszonym wymiarze czasu i innych strategii wsparcia w celu uniknięcia masowych zwolnień i dużych strat dochodów, oraz przez związane z tym zmniejszenie się łącznej liczby przepracowanych godzin, jak również spadek wskaźników aktywności zawodowej.

- (2) Kryzys związany z COVID-19 pogłębia różnice gospodarcze między państwami członkowskimi strefy euro. Różnice te wynikają z kilku czynników, w tym: intensywności i czasu trwania wstrząsu związanego z COVID-19; względnej wielkości i względnego znaczenia gospodarczego sektorów, w których natężenie bezpośrednich kontaktów jest duże, takich jak turystyka, podróże służbowe i hotelarstwo; oraz różnic w dostępnej przestrzeni fiskalnej. Różnice w dostępnej przestrzeni fiskalnej mają wpływ na zaufanie, inwestycje i perspektywy wzrostu, a także na dysproporcje regionalne, które istniały już przed kryzysem związanym z COVID-19, ale które mogą się teraz zaostriżyć. W dłuższej perspektywie obecny kryzys może mieć trwałe negatywne wpływy na potencjalny wzrost i luki płacowe ze względu na zmniejszony kapitał ludzki i rzeczowy, zarówno materialny, jak i niematerialny. Ten negatywny wpływ może przełożyć się na jeszcze niższy wzrost wydajności pracy i dochodów oraz na większe nierówności.
- (3) Szybka i zdecydowana reakcja Unii, w tym Next Generation EU obejmujący Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, ustanowiony rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241⁽³⁾, wzmocniła zaufanie rynku i dowiodła solidarności i jedności państw członkowskich w koordynowaniu swoich wysiłków na rzecz przywrócenia wzrostu gospodarczego i podniesienia odporności gospodarczej i społecznej. W bardzo krótkim czasie uzgodniono szereg nowych instrumentów dla Unii i strefy euro. Instrumenty te już teraz stanowią działania osłonowe dla pracowników za pośrednictwem europejskiego instrumentu tymczasowego wsparcia w celu zmniejszenia zagrożeń związanych z bezrobociem w sytuacji nadzwyczajnej (SURE), ustanowionego rozporządzeniem Rady (UE) 2020/672⁽⁴⁾, dla przedsiębiorstw – za pośrednictwem ogólnoeuropejskiego funduszu gwarancyjnego Europejskiego Banku Inwestycyjnego oraz dla państw członkowskich w celu wsparcia krajowego finansowania bezpośrednich i pośrednich kosztów opieki zdrowotnej, terapii i działań profilaktycznych powiązanych z kryzysem związanym z COVID-19 – za pośrednictwem instrumentu wsparcia z tytułu kryzysu pandemicznego w ramach Europejskiego Mechanizmu Stabilności, przyjętego przez Zarząd Europejskiego Mechanizmu Stabilności w dniu 15 maja 2020 r. Reakcja polityczna Unii obejmowała również uruchomienie ogólnej klauzuli wyjścia w ramach paktu stabilności i wzrostu oraz wprowadzenie tymczasowych ram w celu wykorzystania elastyczności unijnych zasad pomocy państwa. Fundusze polityki spójności przekierowano tam, gdzie są najbardziej potrzebne, za pośrednictwem Inicjatywy inwestycyjnej w odpowiedzi na koronawirusa, zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/460⁽⁵⁾, oraz poprzez szczególne środki dotyczące wykorzystania Europejskiego Funduszu Strukturalnego i Inwestycyjnego w odpowiedzi na epidemię COVID-19, zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/558⁽⁶⁾.
- (4) Wdrożenie dobrze zaprojektowanych strategii politycznych w kontekście Next Generation EU i jego głównego instrumentu – Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności – będzie nowym bodźcem dla państw członkowskich do inicjowania reform pobudzających wzrost gospodarczy oraz podniesie poziom i jakość inwestycji, zgodnie z celami zwiększania odporności oraz transformacji ekologicznej i cyfrowej. Wdrożenie to powinno pomóc w budowaniu kapitału ludzkiego i wspierać pomyślne zmiany zatrudnienia przez pracowników, co wraz z funduszami polityki spójności będzie konieczne do zapewnienia spójności, wspierania zatrudnienia i wydajności oraz zwiększania odporności gospodarczej i społecznej. Kluczowe znaczenie w tym zakresie mają unijne cele w zakresie wzrostu gospodarczego oraz krajowe wyzwania strukturalne, wskazane między innymi w zaleceniach dla poszczególnych krajów na 2019 i 2020 r. W rocznej strategii zrównoważonego wzrostu gospodarczego 2021 ustanowionej w komunikacie Komisji z dnia 17 września 2020 r., która promuje cele w zakresie wzrostu gospodarczego, przedstawiono siedem inicjatyw przewodnich: 1) zwiększenie mocy; 2) renowacja; 3) ładowanie i tankowanie; 4) łączność; 5) modernizacja; 6) zwiększenie skali; oraz 7) zmiany kwalifikacji i podnoszenie kwalifikacji. Te obszary inicjatyw przewodnich stanowią wspólne wyzwania, które wymagają skoordynowanych inwestycji i reform. Zachęca się państwa członkowskie do ukierunkowania inwestycji, wdrożenia reform i większego zintegrowania swoich łańcuchów wartości w tych obszarach. Rozporządzenie (UE) 2021/241 stanowi, że plany odbudowy i zwiększania odporności państw członkowskich strefy euro mają być spójne z wyzwaniami i priorytetami określonymi w zaleceniu Rady w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro. Taką spójność należy uwzględnić w ocenie planów odbudowy i zwiększania odporności.

⁽³⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241 z dnia 12 lutego 2021 r. ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (Dz.U. L 57 z 18.2.2021, s. 17).

⁽⁴⁾ Rozporządzenie Rady (UE) 2020/672 z dnia 19 maja 2020 r. w sprawie ustanowienia europejskiego instrumentu tymczasowego wsparcia w celu zmniejszenia zagrożeń związanych z bezrobociem w sytuacji nadzwyczajnej (SURE), jaka wystąpiła w związku z pandemią COVID-19 (Dz.U. L 159 z 20.5.2020, s. 1).

⁽⁵⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/460 z dnia 30 marca 2020 r. zmieniające rozporządzenia (UE) nr 1301/2013, (UE) nr 1303/2013 oraz (UE) nr 508/2014 w odniesieniu do szczególnych środków w celu uruchomienia inwestycji w systemach ochrony zdrowia państw członkowskich oraz w innych sektorach ich gospodarek w odpowiedzi na epidemię COVID-19 (Inicjatywa inwestycyjna w odpowiedzi na koronawirusa) (Dz.U. L 99 z 31.3.2020, s. 5).

⁽⁶⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/558 z dnia 23 kwietnia 2020 r. zmieniające rozporządzenia (UE) nr 1301/2013 i (UE) nr 1303/2013 w odniesieniu do szczególnych środków zapewniających wyjątkową elastyczność na potrzeby wykorzystania europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych w odpowiedzi na epidemię COVID-19 (Dz.U. L 130 z 24.4.2020, s. 1).

- (5) Do złagodzenia wpływu pandemii COVID-19 w pełnej zgodności z gwarancjami traktatowymi dotyczącymi instytucji Unii strefa euro potrzebuje kombinacji polityk gospodarczych, która będzie wspierająca, skoordynowana, kompleksowa i spójna. Celem jest ograniczenie wszelkich negatywnych długoterminowych skutków dla rynku pracy, zmniejszenie znacznych różnic gospodarczych i społecznych, rozwiązanie problemu zakłóceń równowagi i innych ryzyk o dużym znaczeniu makroekonomicznym oraz – w szerszym ujęciu – uniknięcie negatywnych skutków dla potencjalnego wzrostu gospodarczego i stabilności cen oraz zapewnienie stabilności finansów publicznych w perspektywie średnioterminowej. Wzajemna spójność trzech głównych wymiarów kombinacji polityki w strefie euro – monetarnego, fiskalnego i strukturalnego – a także stabilność finansowa mają zasadnicze znaczenie dla zapewnienia wspierającego wspólnego kursu polityki dla tej strefy.
- (6) Terminowe interwencje Europejskiego Banku Centralnego (EBC) w zakresie polityki pieniężnej mają na celu utrzymanie nienaruszonych kanałów transmisji polityki pieniężnej i zapewnienie średnioterminowej stabilności cen. EBC zapowiedział znaczne zakupy aktywów sektora publicznego i prywatnego w ramach nadzwyczajnego programu zakupów w czasie pandemii, ustanowionego decyzją Europejskiego Banku Centralnego (UE) 2020/440 ⁽⁷⁾, wynoszącego 1 850 mld EUR co najmniej do końca marca 2022 r., jak również w ramach programu zakupu w sektorze przedsiębiorstw, ustanowionego decyzją Europejskiego Banku Centralnego (UE) 2016/948 ⁽⁸⁾, z zakupami netto o wartości 20 mld EUR miesięcznie, wraz z dodatkową pulą w wysokości 120 mld EUR do końca 2020 r. Ponadto EBC oferuje na bardzo korzystnych warunkach warunkowe długoterminowe operacje refinansujące, wspierając w ten sposób udzielanie kredytów bankowym przedsiębiorstwom i gospodarstwom domowym.
- (7) Kurs polityki fiskalnej był w 2020 r. wysoce ekspansywny i przewiduje się, że w 2021 r. pozostanie sprzyjający, zarówno na poziomie strefy euro, jak i na poziomie krajowym, z wyłączeniem środków nadzwyczajnych, także dzięki niektórym już zapowiedzianym środkom odbudowy. Koordynacja krajowych polityk fiskalnych, przy pełnym poszanowaniu paktu stabilności i wzrostu, ma kluczowe znaczenie dla skuteczności reakcji na kryzys związany z COVID-19, dla trwałej odbudowy oraz dla prawidłowego funkcjonowania unii gospodarczej i walutowej (UGW). W dniu 20 marca 2020 r. Komisja stwierdziła, że gospodarka Unii doświadcza poważnego pogorszenia koniunktury i że spełnione zostały warunki uruchomienia ogólnej klauzuli wyjścia w ramach paktu stabilności i wzrostu. Ministrowie finansów państw członkowskich zgodzili się z tym stwierdzeniem w dniu 23 marca 2020 r. Państwa członkowskie zastosowały znaczne środki budżetowe, aby powstrzymać kryzys związany z COVID-19 i zapewnić wsparcie osobom fizycznym i przedsiębiorstwom szczególnie dotkniętym tym kryzysem, a także nadzwyczajne wsparcie płynnościowe, głównie poprzez gwarancje udzielane przedsiębiorstwom i bankom w celu zapewnienia przepływu kredytowego. Dalsze skoordynowane wsparcie fiskalne będzie udzielane na poziomie Unii, w szczególności za pośrednictwem Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, a ogólna klauzula wyjścia będzie nadal stosowana w 2021 r. Wiosną 2021 r., po uwzględnieniu zaktualizowanych prognoz makroekonomicznych, Komisja dokona ponownej oceny sytuacji i podsumuje stosowanie ogólnej klauzuli wyjścia.
- (8) Skutki gospodarcze kryzysu związanego z COVID-19 mają znaczny negatywny wpływ na finanse publiczne. Jeżeli pozwolą na to warunki sanitarne i ekonomiczne, do zapewnienia stabilności fiskalnej w średnim okresie przyczyni się przeorientowanie polityk fiskalnych na osiągnięcie ostrożnej sytuacji fiskalnej w średnim okresie, w tym poprzez stopniowe wycofywanie środków nadzwyczajnych. Takiego przeorientowania należy dokonać w sposób łagodzący skutki społeczne kryzysu i jego wpływ na rynek pracy oraz przyczyniający się do zrównoważonego rozwoju społecznego. Szczególnie istotne wydają się reformy, które mają na celu poprawę struktury budżetów krajowych i zapewnienie długoterminowej stabilności fiskalnej, w tym w świetle wyzwań sanitarnych i zmiany klimatu. Poprawa struktury budżetów krajowych, zwłaszcza poprzez przeglądy wydatków i skuteczne ramy zamówień publicznych, może stworzyć bardzo potrzebną przestrzeń fiskalną. Praktyki z zakresu ekologicznego planowania budżetu mogą również pomóc w sprostaniu wyzwaniom związanym z łagodzeniem zmiany klimatu, z przystosowywaniem się do niej oraz z ochroną środowiska. Odpowiednie, skuteczne i sprzyjające włączeniu społecznemu systemy ochrony zdrowia i ochrony socjalnej zapewniają bardzo potrzebną ochronę osobom w potrzebie, odgrywają kluczową rolę jako automatyczne stabilizatory i powinny sprzyjać zachowaniu stabilności fiskalnej. Podobnie reformy, które poprawiają funkcjonowanie rynków pracy, kapitału, produktów i usług, poprzez odpowiednie wdrożenie i kolejność, zwiększają produkcję potencjalną, przy uniknięciu negatywnego wpływu w krótkim okresie na popyt zagregowany.
- (9) Kryzys związany z COVID-19 uwypukla znaczenie reform na rzecz zwiększenia wydajności i sprawiedliwości systemów dochodów publicznych. Ponieważ klin podatkowy w większości państw członkowskich strefy euro nadal jest wysoki, reformy te obejmują przeniesienie obciążenia podatkowego na podstawy opodatkowania, które są mniej szkodliwe dla podaży pracy i popytu na nią, wydajności, inwestycji i wzrostu gospodarczego, przy jednoczesnym uwzględnieniu związanego z tym wpływu na dystrybucję. Zwiększone stosowanie podatków środowiskowych lub innych form wyceny efektów zewnętrznych może przyczynić się do zrównoważonego wzrostu gospodarczego poprzez zachęcanie do bardziej ekologicznych zachowań. Środki mające na celu wyeliminowanie agresywnego pla-

(7) Decyzja Europejskiego Banku Centralnego (UE) 2020/440 z dnia 24 marca 2020 r. w sprawie tymczasowego nadzwyczajnego programu zakupów w czasie pandemii (EBC/2020/17) (Dz.U. L 91 z 25.3.2020, s. 1).

(8) Decyzja Europejskiego Banku Centralnego (UE) 2016/948 z dnia 1 czerwca 2016 r. w sprawie realizacji programu zakupu w sektorze przedsiębiorstw (EBC/2016/16) (Dz.U. L 157 z 15.6.2016, s. 28).

nowania podatkowego i unikania opodatkowania, zarówno na arenie międzynarodowej, jak i w Unii, mogą sprawić, że systemy podatkowe będą bardziej skuteczne i sprawiedliwsze. Ponadto z powodu globalizacji konieczne jest dostosowanie ram podatkowych w taki sposób, by pasowały do nowoczesnej i coraz bardziej cyfrowej gospodarki, zarówno na poziomie globalnym, jak i unijnym. W ramach Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju trwają prace nad globalnym rozwiązaniem opartym na konsensusie, które ma na celu wyeliminowanie problemów podatkowych wynikających z cyfryzacji gospodarki.

- (10) Szczególne znaczenie ma koncentracja na wstępie tych reform, które mają usunąć wąskie gardła inwestycyjne i ograniczenia po stronie podaży, z uwagi na wysoki poziom niepewności wywołany przez kryzys związany z COVID-19 i jego szkodliwy wpływ na inwestycje. Zasadnicze znaczenie mają środki przyspieszające absorpcję funduszy Unii oraz zwiększające efektywność i wydajność wykorzystania zasobów, w szczególności w państwach członkowskich, które pozostają w tyle w tych dziedzinach i w których fundusze Unii finansują znaczną część inwestycji. Reformy, które zmniejszają obciążenia administracyjne dla przedsiębiorstw, takie jak cyfryzacja administracji publicznej, w tym identyfikacja elektroniczna, lub reformy sądownictwa, i zapobiegają niewłaściwemu wykorzystywaniu środków finansowych, na przykład w wyniku korupcji, oszustw lub prania pieniędzy, mogą poprawić otoczenie działalności gospodarczej i przyczynić się do pobudzenia prywatnych inwestycji oraz tworzenia miejsc pracy i przedsiębiorstw.
- (11) Kryzys związany z COVID-19 doprowadził do znacznego uszczuplenia dochodów wielu przedsiębiorstw i powoduje ryzyka dla ich wypłacalności w całej strefie euro. Skuteczne ramy dotyczące niewypłacalności odgrywają kluczową rolę we wspieraniu rentownych przedsiębiorstw borykających się z tymczasowymi problemami i zapewnieniu uporządkowanego wyjścia z rynku przedsiębiorstw nierentownych. Udoskonalenie ram dotyczących niewypłacalności może też pomóc w rozwiązaniu problemu prawdopodobnego wzrostu liczby kredytów zagrożonych i utrzymać akcję kredytową dla gospodarki, ułatwiając oczyszczenie bilansów banków i pobudzając inwestycje transgraniczne w dłuższej perspektywie. W tym kontekście przyjęta została dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1023^(*), aby we wszystkich państwach członkowskich wprowadzić minimalne standardy do krajowych przepisów dotyczących wypłacalności z myślą o zapewnieniu dłużnikom znajdującym się w trudnej sytuacji finansowej dostępności ram restrukturyzacji zapobiegawczej, procedur prowadzących do umorzenia długów zaciągniętych przez nadmiernie zadłużonych przedsiębiorców oraz zwiększeniu skuteczności wszystkich rodzajów postępowań upadłościowych. Należy kontynuować transpozycję i wdrażanie dyrektywy (UE) 2019/1023. W planie działania na rzecz unii rynków kapitałowych określonym w komunikacie z dnia 24 września 2020 r. zatytułowanym „Unia rynków kapitałowych dla obywateli i przedsiębiorstw - nowy plan działania”, Komisja zapowiedziała również działania na rzecz minimalnej harmonizacji lub większej zbieżności w określonych obszarach prawa dotyczącego niewypłacalności przedsiębiorstw innych niż banki. Poza tym państwa członkowskie mają możliwość dalszej oceny wydajności i skuteczności swoich ram dotyczących niewypłacalności zgodnie z najlepszymi praktykami międzynarodowymi oraz wyeliminowania pozostałych niedociągnięć.
- (12) Jednym z głównych motorów wzrostu, konwergencji i odporności może być dalsze pogłębianie jednolitego rynku towarów i usług oraz dostosowanie strefy euro do ery cyfrowej. Wspólna waluta i jednolity rynek służą razem tworzeniu lepszych warunków dla stabilizacji gospodarczej i długoterminowego wzrostu gospodarczego. Kryzys związany z COVID-19 zwiększył wykorzystanie narzędzi cyfrowych, uwypuklił znaczenie jednolitego rynku cyfrowego i przyspieszył stosowanie cyfrowych i bezgotówkowych form płatności. Jednolity rynek jest jednak nadal niedokończony, zwłaszcza w obszarze usług, a w szczególności handlu detalicznego i usług świadczonych w ramach zawodów regulowanych. Jednolity rynek może ograniczyć sztywność cen z korzyścią dla mechanizmu transmisji polityki pieniężnej i odporności gospodarczej. Jednolity rynek wspiera także mobilność czynników produkcji, co umożliwia sektorom, regionom i państwom członkowskim minimalizację kosztów gospodarczych, jak na przykład bezrobocia, w odpowiedzi na wstrząsy. Aby osiągnąć dalszą integrację jednolitego rynku towarów i usług, konieczne jest usunięcie wszystkich pozostałych zbędnych ograniczeń, wzmocnienie mechanizmów nadzoru rynku i wprowadzenie środków w celu zagwarantowania zdolności administracyjnych do osiągnięcia tych celów.
- (13) Reformy i inwestycje, które usprawniają integrację rynku pracy i zmiany na tym rynku, ze szczególnym uwzględnieniem cyfrowych i ekologicznych miejsc pracy, mają zasadnicze znaczenie dla zwiększenia odporności gospodarczej i społecznej oraz wspierania odbudowy. Krajowe i unijne środki kryzysowe, które zostały podjęte natychmiastowo, ograniczyły negatywne skutki gospodarcze i społeczne dla pracowników. Jednocześnie jeszcze pilniejsze stały się teraz liczne zaległe reformy: skuteczne aktywne polityki w zakresie rynku pracy, w tym zindywidualizowane wsparcie; poprawa w zakresie jakości i włączenia społecznego systemów kształcenia i szkolenia w celu poprawy wyników kształcenia już od najmłodszych lat; solidne środki w zakresie zmiany kwalifikacji i podnoszenia kwalifikacji oraz inwestycje w kształcenie i szkolenie dorosłych oraz w internetowe platformy uczenia się; rozwiązanie problemu niedoboru wykwalifikowanej siły roboczej; oraz zwiększenie perspektyw zatrudnienia najsłabszych grup ludności aktywnej zawodowo, w tym osób młodych i długotrwale bezrobotnych, a także niwelowanie różnic w traktowaniu kobiet i mężczyzn. Wspieranie tworzenia wysokiej jakości miejsc pracy oraz poprawa warunków pracy, w szczegól-

^(*) Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1023 z dnia 20 czerwca 2019 r. w sprawie ram restrukturyzacji zapobiegawczej, umorzenia długów i zakazów prowadzenia działalności oraz w sprawie środków zwiększających skuteczność postępowań dotyczących restrukturyzacji, niewypłacalności i umorzenia długów, a także zmieniającej dyrektywę (UE) 2017/1132 (dyrektywa o restrukturyzacji i upadłości) (Dz.U. L 172 z 26.6.2019, s. 18).

ności poprzez zapewnienie odpowiednich wynagrodzeń minimalnych, ograniczenie segmentacji rynku pracy i wyeliminowanie barier dla mobilności pracowników, mają kluczowe znaczenie dla wspierania trwałej odbudowy gospodarczej sprzyjającej włączeniu społecznemu. Ważną rolę w pomyślnym opracowywaniu i wdrażaniu polityk odgrywają też dialog społeczny i negocjacje zbiorowe.

- (14) Duże znaczenie dla odporności gospodarczej i społecznej ma dostęp do odpowiednich, służących włączeniu społecznemu i zrównoważonych systemów ochrony zdrowia i ochrony socjalnej, które pełnią rolę automatycznych stabilizatorów w czasie kryzysu związanego z COVID-19. Dostęp do tych systemów przyczynia się do utrzymania spójności społecznej, godnego poziomu życia i dobrego stanu zdrowia ludności przez cały cykl koniunkturalny, co ma zasadnicze znaczenie dla wydajnej gospodarki pracy, a także przyczynia się do rozwiązania problemu ubóstwa i wykluczenia społecznego. Inwestycje wspierające reformy i odporność systemów ochrony zdrowia muszą pozostać priorytetem państw członkowskich. Kluczowe znaczenie dla ukierunkowania polityki ma wdrożenie Europejskiego filaru praw socjalnych, proklamowanego przez Parlament Europejski, Radę i Komisję w 2017 r. W obliczu kryzysu związanego z COVID-19 jeszcze większego znaczenia nabrała potrzeba zapewnienia powszechnej odpowiedniej ochrony socjalnej, zarówno pod względem wysokiej jakości opieki zdrowotnej i opieki długoterminowej oraz pod względem możliwości zastąpienia dochodów wszystkich pracowników, w tym osób samozatrudnionych i pracowników zatrudnionych na podstawie umów nietypowych. Wiele państw członkowskich przyjęło tymczasowe środki wsparcia dochodu i pomocy społecznej na rzecz słabszych grup o bardzo niskich dochodach oraz pracowników nieuprawnionych do świadczeń dla bezrobotnych. Podjęto działania w odniesieniu do świadczeń, warunków kwalifikowalności i dodatkowych usług rzeczowych. Zwiększenie adekwatności i zasięgu systemów ochrony socjalnej musi odbywać się w sposób zapewniający długoterminową stabilność finansów publicznych i sprawiedliwość międzypokoleniową.
- (15) W ostatnich latach osiągnięto znaczne postępy, ale skutki gospodarcze kryzysu związanego z COVID-19 odnowiły presję na sektor finansowy. Banki strefy euro weszły w obecny kryzys z większą zdolnością do pokrycia strat niż przed wybuchem światowego kryzysu finansowego. Wraz ze środkami polityki pieniężnej i fiskalnej pozwoliło to uniknąć zaostrzenia warunków finansowania rynkowego po początkowej fazie kryzysu i zapewniło dalszą akcję kredytową dla sektora prywatnego. Kryzys prawdopodobnie wywrze dalszą presję na już niskie poziomy rentowności banków i wskaźniki kredytów zagrożonych. Zmiany te mogą utrudnić akcję kredytową dla gospodarki, niezbędną dla odbudowy. Rozwój wtórnych rynków kredytów zagrożonych, skuteczne uruchomienie, w stosownych przypadkach, krajowych spółek zarządzania aktywami, a także reforma ram dotyczących niewypłacalności mają szczególne znaczenie dla czynienia postępów w tej dziedzinie, podobnie jak zajęcie się strukturalnymi kwestiami niskiej rentowności. Szybkie i znaczące interwencje polityczne wzmocniły zaufanie i pomogły utrzymać stabilność makrofinansową. Rządowe programy gwarancji kredytowych pomagają utrzymać akcję kredytową dla gospodarki, chronić przedsiębiorstwa i ograniczyć sprzężenia z sektorem bankowym, ale stanowią też zobowiązania warunkowe dla budżetów państw członkowskich. Przedłużenie moratoriów dotyczących niewypłacalności i odraczanie terminów spłat kredytów zagrożonych pociąga za sobą trudności w zapewnieniu równowagi między zapewnianiem stałego wsparcia dla rentownych przedsiębiorstw a ryzykiem niewłaściwej alokacji środków, zwiększeniem strat w przypadku ewentualnej upadłości oraz gorszym rozeznaniem co do jednoznacznej jakości kredytowej.
- (16) W dalszym ciągu zasadnicze znaczenie ma dokończenie budowy struktur UGW. Uzupełnienie utrzymujących się luk mogłoby jeszcze bardziej zwiększyć stabilność i odporność strefy euro, a w efekcie wzmocnić międzynarodową rolę euro, która w ostatnich latach była zasadniczo stabilna. Kolejne działania powinny uwzględnić wnioski wyciągnięte z kompleksowej reakcji Europy w obszarze polityki gospodarczej na kryzys związany z COVID-19. Poza funkcją krótkoterminowej stabilizacji i rolę, jaką odgrywa we wspieraniu odbudowy, Next Generation EU może wywrzeć wpływ na UGW w dłuższej perspektywie poprzez stymulowanie inwestycji pro wzrostowych oraz reform strukturalnych i zwiększenie odporności strefy euro na przyszłe wstrząsy. Znaczna emisja długu denominowanego w euro, w tym obligacji ekologicznych i społecznych, zwiększy głębokość i płynność na rynku wysokiej jakości dłużnych papierów wartościowych denominowanych w euro, i może przyczynić się do wzmocnienia międzynarodowej roli euro. W UGW nadal brakuje jednak istotnych elementów, takich jak pełna unia bankowa i pogłębiona unia rynków kapitałowych. Wzmocnienie unii bankowej nadal ma kluczowe znaczenie. Aby to osiągnąć, należy bezzwłocznie, z tym samym poziomem ambicji i na zasadzie konsensusu, kontynuować prace nad wszystkimi elementami, w tym nad elementami omówionymi na forum grupy roboczej wysokiego szczebla ds. europejskiego systemu gwarantowania depozytów. Dalsze prace nad pakietem reform europejskiego mechanizmu nadzoru oraz – z uwagi na postępy w ograniczaniu ryzyka i dalsze środki wskazane w oświadczeniu Eurogrupy z dnia 30 listopada 2020 r. – przyspieszenie wejścia w życie (na początek 2022 r.) mechanizmu ochronnego dla jednolitego funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, ustanowionego rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 806/2014⁽¹⁰⁾, to kolejny ważny krok ku ukończeniu budowy unii bankowej i wzmocnieniu UGW. Należy kontynuować prace nad rozwiązaniem problemu ograniczeń w ramach aktualnego mechanizmu zapewniania płynności w odniesieniu do restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. Pogłębienie unii rynków kapitałowych jest jednym z kluczowych priorytetów, o czym świadczy nowy plan działania z września 2020 r. Silna i odporna UGW będzie

⁽¹⁰⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 806/2014 z dnia 15 lipca 2014 r. ustanawiające jednolite zasady i jednolitą procedurę restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji instytucji kredytowych i niektórych firm inwestycyjnych w ramach jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz jednolitego funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz zmieniające rozporządzenie (UE) nr 1093/2010 (Dz.U. L 225 z 30.7.2014, s. 1).

miała duże znaczenie również dla wzmocnienia międzynarodowej roli euro i zapewnienia autonomii gospodarczej i finansowej Unii, jak przedstawiono w komunikacie Komisji z dnia 19 stycznia 2021 r. zatytułowanym „Europejski system gospodarczy i finansowy: wspieranie otwartości, wytrzymałości i odporności”, z pełnym poszanowaniem rynku wewnętrznego Unii i w sposób otwarty i przejrzysty wobec państw członkowskich spoza strefy euro,

NINIEJSZYMI ZALECENIAMI państwom członkowskim należącym do strefy euro podjęcie, indywidualnie – w tym za pośrednictwem swoich planów odbudowy i zwiększania odporności – i zbiorowo w ramach Eurogrupy, następujących działań w latach 2021–2022:

- 1) zapewnienie kursu polityki wspierającego odbudowę po kryzysie związanym z COVID-19. Ponieważ stan zagrożenia zdrowia utrzymuje się, prowadzenie polityk fiskalnych, które zachowują przez cały 2021 rok swój wspierający charakter we wszystkich państwach strefy euro. Przyjęcie środków z zakresu polityki, które są dostosowane do warunków panujących w danym państwie i są terminowe, tymczasowe i ukierunkowane. Kontynuowanie skoordynowanych działań w celu skutecznej walki z pandemią COVID-19, zapewnienia zrównoważonej gospodarki i wspierania trwałej odbudowy. W momencie gdy pozwolą na to warunki epidemiologiczne i ekonomiczne – stopniowe wycofywanie środków nadzwyczajnych, przy jednoczesnym przeciwdziałaniu skutkom społecznym kryzysu i jego wpływowi na rynek pracy. Prowadzenie polityk fiskalnych, które mają na celu osiągnięcie ostrożnej sytuacji fiskalnej w średnim okresie i zapewnienie długookresowej zdolności do obsługi długu przy jednoczesnym zwiększeniu inwestycji. Kontynuowanie reform zwiększających zasięg, adekwatność i stabilność powszechnych systemów ochrony zdrowia i ochrony socjalnej. Zwrócenie szczególnej uwagi na jakość środków budżetowych. Poprawienie ram zamówień publicznych i zarządzania finansami publicznymi, w tym w szczególności ram inwestycyjnych i wykorzystania narzędzi ekologicznego planowania budżetu. Wykorzystanie przeglądów wydatków w celu lepszego ukierunkowania wydatków publicznych na potrzeby odbudowy i odporności.
- 2) poprawienie w większym zakresie konwergencji i odporności oraz trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu. Ograniczenie ryzyka dalszych różnic i zwiększenie odporności gospodarczej i społecznej w strefie euro poprzez dalsze eliminowanie wyzwań strukturalnych, wdrożenie reform, które zwiększą wydajność i zatrudnienie, zapewnią sprawną realokację zasobów i poprawią funkcjonowanie rynków i administracji publicznej, zwiększenie poziomu inwestycji publicznych oraz sprzyjanie inwestycjom prywatnym w celu wsparcia sprawiedliwej i służącej wzmocnieniu społecznemu odbudowy spójnej z transformacją ekologiczną i jednolitym rynkiem cyfrowym. Dalsza integracja jednolitego rynku towarów i usług, w tym cyfrowych, poprzez usunięcie zbędnych ograniczeń, wzmocnienie nadzoru rynku i zagwarantowanie wystarczających zdolności administracyjnych. Zapewnienie skutecznej aktywnej polityki rynku pracy i wspieranie zmian pracy, w szczególności w kierunku gospodarki ekologicznej i cyfrowej. Zapewnienie sprawiedliwych warunków pracy oraz zlikwidowanie segmentacji rynków pracy, a także wzmocnienie integracji. Zapewnienie skutecznego zaangażowania partnerów społecznych w kształtowanie polityki oraz wzmocnienie dialogu społecznego i negocjacji zbiorowych. Wzmocnienie służących włączeniu społecznemu systemów kształcenia i szkolenia oraz inwestycji w umiejętności, a także rozwiązanie problemu niedoboru wykwalifikowanej siły roboczej. Kontynuowanie prac w Radzie nad globalnym rozwiązaniem opartym na konsensusie, które ma na celu wyeliminowanie problemów podatkowych wynikających z cyfryzacji gospodarki, z uwzględnieniem otwartych ram OECD w zakresie erozji bazy podatkowej i przenoszenia zysków, z myślą o osiągnięciu tego porozumienia na tym forum najpóźniej w połowie 2021 r. Rozpoczęcie prac przygotowawczych dotyczących dalszych działań mających na celu wyeliminowanie tych problemów podatkowych w gospodarce cyfrowej, także w przypadku gdy do połowy 2021 r. nie uda się osiągnąć międzynarodowego konsensusu. Uczynienie dalszych postępów w zakresie walki z agresywnym planowaniem podatkowym, zmniejszenia klina podatkowego i wspierania procesu przejścia w kierunku ustalania opłat za emisję gazów cieplarnianych i opodatkowania związanego ze środowiskiem.
- 3) wzmocnienie krajowych ram instytucjonalnych. Kontynuowanie i przyspieszenie reform w celu wyeliminowania wąskich gardeł inwestycyjnych oraz zapewnienia efektywnego i terminowego wykorzystania środków finansowych Unii, w tym za pośrednictwem Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności. Zwiększenie skuteczności i cyfryzacji administracji publicznej, w tym wymiaru sprawiedliwości i systemów ochrony zdrowia, a także publicznych służb zatrudnienia. Zmniejszenie obciążeń administracyjnych dla przedsiębiorstw i poprawa otoczenia działalności gospodarczej. Kontynuowanie ulepszania ram zwalczania nadużyć finansowych i korupcji oraz zapobiegania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu. Promowanie konkretnych działań mających na celu zwiększenie wydajności, skuteczności i proporcjonalności ram dotyczących niewypłacalności, wyeliminowanie ekspozycji zagrożonych i zapewnienie skutecznej alokacji kapitału.
- 4) zapewnienie stabilności makrofinansowej. Utrzymanie kanałów kredytowych dla gospodarki oraz środków mających na celu wspieranie rentownych przedsiębiorstw tak długo, jak będzie to konieczne w nadzwyczajnej sytuacji wynikającej z bezprecedensowego kryzysu związanego z COVID-19. Utrzymywanie zdrowych bilansów w sektorze bankowym, w tym poprzez dalsze działania służące rozwiązaniu problemu kredytów zagrożonych, poprzez między innymi rozwój wtórnych rynków kredytów zagrożonych.
- 5) dokończenie budowy UGW oraz wzmocnienie międzynarodowej roli euro. Osiągnięcie postępów w pogłębianiu UGW w celu zwiększenia odporności strefy euro poprzez dokończenie budowy unii bankowej, poprzez bezzwłoczne kontynuowanie prac z tym samym poziomem ambicji nad wszystkimi elementami, w tym nad elementami omówionymi na forum grupy roboczej wysokiego szczebla ds. europejskiego systemu gwarantowania depozytów, a także poprzez pogłębienie unii rynków kapitałowych oraz poprzez wspieranie inicjatyw wdrażających polityki w zakresie finansów cyfrowych, finansów detalicznych i zrównoważonego finansowania. Kontynuowanie prac nad rozwiązaniem problemu ograniczeń w ramach aktualnego mechanizmu zapewniania płynności w odniesieniu do restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji i nad wzmocnieniem unijnych ram regulacyjnych i ram nadzoru, w tym poprzez konsekwentne i skuteczne nadzorowanie egzekwowania przepisów o zwalczaniu prania pieniędzy.

Kolejne działania na rzecz pogłębiania UWG powinny uwzględniać wnioski wyciągnięte z kompleksowej reakcji Unii w obszarze polityki gospodarczej na kryzys związany z COVID-19. Postępy w zakresie pogłębiania UWG, czynione w pełnym poszanowaniu rynku wewnętrznego Unii i w sposób otwarty i przejrzysty wobec państw członkowskich spoza strefy euro, przyczynią się do wzmocnienia międzynarodowej roli euro i lepszego wspierania interesów gospodarczych Unii na świecie.

Sporządzono w Brukseli dnia 13 lipca 2021 r.

W imieniu Rady
minister finansów
Andrej ŠIRCELJ
