

III

(Akty przygotowawcze)

EUROPEJSKI BANK CENTRALNY

OPINIA EUROPEJSKIEGO BANKU CENTRALNEGO

z dnia 30 października 2019 r.

w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia w sprawie ram zarządzania instrumentem budżetowym na rzecz konwergencji i konkurencyjności dla strefy euro

(CON/2019/37)

(2019/C 408/03)

Wprowadzenie i podstawa prawna

W dniach 9 i 18 września 2019 r. Europejski Bank Centralny (EBC) otrzymał wniosek, odpowiednio, Rady Unii Europejskiej i Parlamentu Europejskiego, o wydanie opinii w sprawie projektu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ram zarządzania instrumentem budżetowym na rzecz konwergencji i konkurencyjności dla strefy euro ⁽¹⁾ (zwanego dalej „projektem rozporządzenia”).

Właściwość EBC do wydania opinii wynika z art. 127 ust. 4 oraz art. 282 ust. 5 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, jako że projekt rozporządzenia ma znaczenie w kontekście głównego celu Europejskiego Systemu Banków Centralnych (ESBC), jakim jest utrzymanie stabilności cen, oraz, bez uszczerbku dla tego celu, w kontekście wspierania ogólnych polityk gospodarczych w Unii, zgodnie z art. 127 ust. 1 i art. 282 ust. 2 Traktatu oraz art. 2 Statutu Europejskiego Systemu Banków Centralnych i Europejskiego Banku Centralnego.

Rada Prezesów wydała niniejszą opinię zgodnie ze zdaniem pierwszym art. 17 ust. 5 Regulaminu Europejskiego Banku Centralnego.

1. Uwagi ogólne**1.1. Ogólne cele BICC**

W sprawozdaniu pięciu przewodniczących z dnia 22 czerwca 2015 r. podkreślono potrzebę ukończenia budowy struktury gospodarczej i instytucjonalnej Unii Gospodarczej i Walutowej (UGW). W szczególności podkreślono, jak ważne jest skorygowanie rozbieżności, które miały miejsce w czasie kryzysu, oraz rozpoczęcie nowego procesu konwergencji. Stwierdzono w nim, że „trwała konwergencja wymaga również, aby więcej obszarów polityki zostało objętych reformami strukturalnymi, tj. reformami zmierzającymi do modernizacji gospodarki w celu osiągnięcia większego wzrostu gospodarczego i zatrudnienia”. ⁽²⁾

Instrument budżetowy na rzecz konwergencji i konkurencyjności (*budgetary instrument for convergence and competitiveness*, BICC) ma na celu nie tylko wspieranie polityk strukturalnych, ale również inwestycji publicznych w państwach członkowskich, których walutą jest euro, poprzez wydatkowanie funduszy na poszczególne projekty. Państwa członkowskie uczestniczące w mechanizmie kursowym (ERM II) mogą również dobrowolnie uczestniczyć w BICC (państwa te, razem z państwami członkowskimi, których walutą jest euro, są zwane dalej „uczestniczącymi państwami członkowskimi”).

W związku z tym, jeżeli BICC zostanie z powodzeniem zastosowany, oczekuje się, że poprawi on funkcjonowanie gospodarki i doprowadzi do bardziej sprzyjającej wzrostowi struktury wydatków publicznych, co będzie miało pozytywny wpływ na potencjalny wzrost i odporność gospodarek strefy euro na negatywne wstrząsy. W związku z tym BICC przyczyni się do sprawnego funkcjonowania UGW i skuteczności polityki pieniężnej EBC. Aby osiągnąć zamierzone cele, BICC powinien dysponować wystarczającymi zasobami.

⁽¹⁾ COM(2019) 354 final.

⁽²⁾ Zob. „Dokończenie budowy europejskiej unii gospodarczej i walutowej”, sprawozdanie opracowane przez Jeana-Claude’a Junckera w ścisłej współpracy z Donaldem Tuskiem, Jeroenem Dijsselbloemem, Mario Draghim i Martinem Schulzem, 22 czerwca 2015 r., s. 7, dostępne na stronie internetowej Komisji Europejskiej pod adresem: www.ec.europa.eu.

1.2. Zarządzanie BICC

Projekt rozporządzenia ustanawia ramy zarządzania BICC w dwóch etapach. Po pierwsze, projekt rozporządzenia przewiduje przyjęcie strategicznych kierunków reform i priorytetów inwestycyjnych dla całej strefy euro. W kolejnym etapie projekt rozporządzenia przewiduje „wytyczne dla poszczególnych krajów” skierowane do indywidualnych państw członkowskich strefy euro, które muszą być spójne ze strategicznymi kierunkami i wydawanymi przez Radę zaleceniami dla poszczególnych krajów. Na podstawie wytycznych dla poszczególnych krajów państwa członkowskie identyfikują możliwe pakiety reform i inwestycji, które zostaną przedłożone Komisji do oceny. Rada podejmuje decyzję w sprawie wytycznych polityki gospodarczej i kierunków strategicznych po dyskusji w ramach Eurogrupy oraz na podstawie inicjatywy podjętej przez Komisję.

W miarę możliwości zarządzanie BICC powinno iść w parze z europejskim semestrem i wszystkimi innymi istniejącymi mechanizmami koordynacji polityki gospodarczej. Zapewniłoby to niezbędną spójność procesów i procedur. Projekt rozporządzenia ma na celu osiągnięcie takiej spójności w wytycznych strategicznych ustanowionych przez Radę podczas szczytu strefy euro oraz, po rozmowach z Eurogrupą, w zaleceniach dla strefy euro. Projekt rozporządzenia podkreśla również potrzebę zapewnienia spójności wytycznych dla poszczególnych krajów z zaleceniami dla poszczególnych krajów, ponieważ zalecenia te są podstawą europejskiego semestru. Zgodnie z określoną w Traktacie rolą w procesie koordynacji polityki gospodarczej Komisja dokona oceny przedłożonych przez państwa członkowskie pakietów reform i inwestycji, będzie monitorować postępy w ich realizacji oraz podejmie inicjatywę na rzecz opracowania strategicznych kierunków i wytycznych.

Ponadto, zgodnie z obecnymi przewidywaniami, istotne jest, aby przedstawiane przez państwa członkowskie pakiety reform i inwestycji były oceniane pod kątem wspólnie uzgodnionych potrzeb w zakresie polityki w poszczególnych krajach, ponieważ priorytety w zakresie reform i inwestycji znacznie się różnią w poszczególnych państwach członkowskich. Z tego powodu zalecenia dla poszczególnych krajów – obecnie wydawane co roku przez Komisję i zatwierdzane przez Radę w ramach europejskiego semestru – powinny stanowić główny punkt odniesienia dla państw członkowskich, które powinny wyraźnie odnosić się do istniejących zaleceń w momencie przedkładania pakietów reform i inwestycji. Biorąc pod uwagę, że począwszy od 2019 r. w sprawozdaniach krajowych Komisji wydawanych w kontekście zaleceń dla poszczególnych krajów określane są istotne potrzeby w zakresie polityki strukturalnej i kluczowe obszary inwestycji publicznych na szczeblu państw członkowskich, sprawozdania te stanowią odpowiedni punkt odniesienia dla formułowania krajowych pakietów reform i inwestycji. W razie potrzeby wytyczne dla poszczególnych krajów mogą zostać następnie doprecyzowane w zaleceniach dla poszczególnych krajów.

W praktyce, w zależności od tego, kiedy pakiety reform i inwestycji związanych z BICC zostaną przedłożone do oceny Komisji, za punkt odniesienia dla BICC należy wykorzystać zalecenia dla poszczególnych krajów z poprzedniego roku. Dokonując oceny przedłożonych przez państwa członkowskie pakietów reform i inwestycji, Komisja mogłaby również uwzględniać zalecenia dla poszczególnych krajów z bieżącego roku w zakresie, w jakim będą one w odpowiednim czasie opublikowane.

Ogólnie rzecz biorąc, opisany powyżej sposób postępowania powinien pomóc w utrzymaniu zaleceń dla poszczególnych krajów jako głównego punktu odniesienia i zapewnić spójność merytoryczną i czasową obowiązujących procedur koordynacji, w szczególności w ramach europejskiego semestru. W tym kontekście BICC może rozwinąć swój potencjał, koncentrując się na stawianiu czoła najpilniejszym wyzwaniom polityki gospodarczej i budżetowej stojącym przed państwami członkowskimi.

1.3. Uwagi dodatkowe

Biorąc pod uwagę cel BICC, jakim jest wspieranie polityk strukturalnych i inwestycji publicznych w celu zwiększenia konkurencyjności i konwergencji, konieczne są dyskusje wykraczające poza BICC na temat sposobu ustanowienia funkcji stabilizacji makroekonomicznej, która pozostaje nieobecna na poziomie strefy euro. Funkcja taka istnieje we wszystkich uniach walutowych i ma na celu zapewnienie skutecznego reagowania na wstrząsy gospodarcze, którym nie da się przeciwdziałać na poziomie krajowym⁽³⁾. Jak już wskazywano⁽⁴⁾, odpowiednio zaprojektowany wspólny instrument stabilizacji makroekonomicznej zwiększyłby odporność gospodarczą poszczególnych uczestniczących państw członkowskich i całej strefy euro, wspierając w ten sposób również jednolitą politykę pieniężną. W tym celu mechanizm stabilizacji fiskalnej powinien mieć odpowiednio duże rozmiary.

Niniejsza opinia zostanie opublikowana na stronie internetowej EBC.

Sporządzono we Frankfurcie nad Menem dnia 30 października 2019 r.

Mario DRAGHI
Prezes EBC

⁽³⁾ Zob. uwagi ogólne opinii CON/2018/51. Opinie EBC są publikowane na stronie internetowej EBC pod adresem www.ecb.europa.eu.

⁽⁴⁾ Zob. uwagi ogólne opinii CON/2018/51.