
Konferencja Międzyparlamentarna ds. Stabilności, Koordynacji i Zarządzania Gospodarczego w Unii Europejskiej, 12 października 2020 roku
Podsumowanie prezydencji

W ramach parlamentarnego wymiaru niemieckiej prezydencji w Radzie UE w dniu 12 października 2020 roku odbyła się XV Konferencja Międzyparlamentarna ds. Stabilności, Koordynacji i Zarządzania Gospodarczego w Unii Europejskiej. Ze względu na pandemię wydarzenie to po raz pierwszy od momentu ustanowienia w 2013 roku przyjęło formę wideokonferencji. W sumie w konferencji wzięło udział 131 delegatów. Oprócz posłów z 26 państw członkowskich UE i Parlamentu Europejskiego w konferencji uczestniczyli również posłowie reprezentujący parlamenty Albanii, która jest kandydatem do przystąpienia do UE, Liechtensteinu, Norwegii i Wielkiej Brytanii.

Po otwarciu konferencji przez Przewodniczącego Bundestagu, dr. Wolfganga Schäuble, delegaci na trzech sesjach omawiali aktualne kwestie polityki budżetowej, finansowej i gospodarczej. Pierwszej sesji, poświęconej współdziałaniu polityki pieniężnej i fiskalnej w Unii Gospodarczej i Walutowej, przewodniczył dr André Berghegger, MdB, przewodniczący delegacji Bundestagu. Drugą sesję, poświęconą przyszłości europejskich reguł fiskalnych, poprowadził dr (h.c.) Hans Michelbach, MdB, członek Komisji Finansów Bundestagu, natomiast Oliver Wittke, MdB, członek Komisji Spraw Unii Europejskiej Bundestagu, przewodniczył trzeciej sesji, która skoncentrowała się na ożywieniu gospodarczym Europy.

1. Otwarcie konferencji

Przewodniczący Bundestagu dr Wolfgang Schäuble, witając uczestników, nazwał parlamenty narodowe „pasami transmisyjnymi” pomiędzy obywatelami Unii Europejskiej a jej instytucjami. Biorąc pod uwagę potrzebę reform w UE, dr Schäuble stwierdził, że parlamentarzyści powinni jak najlepiej wykorzystać tę rolę i postrzegać obecny kryzys jako szansę na zmiany. Dodał, że w pierwszej kolejności należy zająć się najpilniejszymi zadaniami, takimi jak rozszerzenie zasady głosowania kwalifikowaną większością głosów na większą liczbę obszarów polityki oraz zasadnicza dyskusja nad podziałem obowiązków między UE a państwami członkowskimi. Przypomniawszy zgromadzonym, że wiele problemów, z którymi borykają się państwa członkowskie, może zostać rozwiązanych jedynie w ramach UE i tylko w drodze współpracy. To, jak powiedział, odnosi się także do kwestii zawartych w programie konferencji.

Szef delegacji Bundestagu dr André Berghegger, MdB, w swoich pierwszych słowach mówił o znaczeniu dyskusji międzyparlamentarnej w czasie obecnego kryzysu. Kryzysy były powszechnie postrzegane jako czasy, kiedy władza wykonawcza wysuwała się na pierwszy plan, ale nie zwalniała to parlamentów z odpowiedzialności za kontrolę działań rządu, dlatego też, jak stwierdził, konferencja odbywa się w odpowiednim momencie.

2. Sesja I: Nowe partnerstwo: czy polityka pieniężna otrzyma teraz wymagane wsparcie fiskalne?

Prof. Isabel Schnabel, członkini Rady Wykonawczej Europejskiego Banku Centralnego (EBC), w swoim wystąpieniu inauguracyjnym dokonała przeglądu polityki pieniężnej ostatnich lat. Zilustrowała

radykalne zmiany, które nastąpiły, kreśląc rozwój dwóch podstawowych wskaźników. W ciągu ostatnich dwóch dekad główna stopa refinansowa EBC spadła z poziomu blisko 5% do 0%. Inflacja cen konsumpcyjnych wynosiła średnio 2,2% od 1999 roku do przedednia światowego kryzysu finansowego w sierpniu 2008 roku, ale od tego czasu tylko 1,2%, czyli znacznie poniżej celu inflacyjnego EBC, który wynosił „minimalnie poniżej 2%”. Stwierdziła, że te same zmiany można zaobserwować również w innych obszarach walutowych. Dogłębna analiza tych i innych kwestii będzie przedmiotem przeglądu strategii polityki pieniężnej EBC, podjętego właśnie na nowo przez Radę Prezesów EBC po przerwie spowodowanej pandemią. Prof. Schnabel wskazała jednak na czynniki zewnętrzne, takie jak globalne nadmierne oszczędności, starzenie się społeczeństw i niższy wzrost wydajności, które powodują spadek realnych stóp procentowych równowagi. Jej zdaniem miało to dla prowadzenia polityki pieniężnej dwa istotne skutki. Po pierwsze, w miarę jak realne stopy procentowe równowagi ulegały obniżeniu, do stymulowania wzrostu i inwestycji potrzebne były coraz niższe stopy banku centralnego. Po drugie, lata słabego zagregowanego popytu i presji cenowej zmusiły banki centralne na całym świecie do znalezienia dodatkowych instrumentów, które mogłyby zapewnić dostosowanie polityki pieniężnej, gdy ich główne stopy procentowe zbliżają się do zera. Jednocześnie polityka pieniężna nie stała się bezsilna, a krytyka skierowana pod adresem polityki EBC była nieuzasadniona. W szczególności nie było dowodów na to, że zakup długu publicznego podważył dyscyplinującą funkcję rynków finansowych lub stworzył znaczną pokusę nadużyć. Wręcz przeciwnie, zapewnienie wystarczającej płynności miało kluczowe znaczenie dla umożliwienia sektorowi finansowemu działania w charakterze zaplecza dla strefy euro, zapobiegając przekształceniu się kryzysu zdrowotnego w pełnowymiarowy kryzys finansowy. Prof. Schnabel podkreśliła jednak, że w czasach znacznej niepewności inwestycje prywatne mogą nie wypełnić luki pozostawionej przez pandemię, pomimo bardzo korzystnych warunków finansowania. W takich sytuacjach polityka pieniężna nie może w pełni rozwinąć swojego potencjału. Ekspansja fiskalna stałaby się wówczas niezbędna dla podtrzymania popytu i złagodzenia długoterminowych kosztów kryzysu. Mimo to prof. Schnabel argumentowała, że mówienie o nowym „partnerstwie” w stosunku do polityki fiskalnej i monetarnej byłoby mylące. Partnerstwo oznacza przecież pewien stopień koordynacji, co jest sprzeczne z niezależnością banku centralnego.

Olaf Scholz, niemiecki Federalny Minister Finansów, nawiązał w swoim przemówieniu inauguracyjnym do korzeni KM SKZG sięgających kryzysu finansowego i kryzysu długu państwowego. Jej utworzenie, jak powiedział, wzmocniło europejską demokrację. Wyraził zadowolenie, że Unia Europejska szybko okazała solidarność podczas pandemii. W związku z tym żaden kraj nie doświadczył trudności finansowych. Nowe Wieloletnie Ramy Finansowe i program naprawy gospodarczej były wielkim krokiem naprzód, zwłaszcza że umożliwiły Unii zainwestowanie ogromnych kwot w technologie strategiczne. Minister Scholz podkreślił, że: (i) środki te są pożyczane przez samą Unię i mają być wykorzystywane nie do finansowania bieżących wydatków budżetowych, lecz na inwestycje, (ii) spłata pożyczek ma się wkrótce rozpocząć, (iii) UE ma uzyskać nowe zasoby własne. W związku z tym UE zacieśnia współpracę w sferze polityki fiskalnej, choć nadal potrzebny jest postęp w odniesieniu do unii bankowej i unii rynków kapitałowych. Pomimo tego Olaf Scholz uważa, że UE jest na drodze do stania się „jeszcze doskonalszą unią”.

W odpowiedzi na pytania jednego z delegatów prof. Schnabel odniosła się do kwestii rosnących cen nieruchomości i coraz większych nierówności. Odrzuciła sugestię, że polityka pieniężna EBC nie miała wpływu na realną gospodarkę. Wiele gospodarstw domowych w krajach strefy euro posiada nieruchomości, a więc odnosi korzyści z rosnących cen nieruchomości. Zgodziła się jednak, że istnieje potrzeba ponownego przemyślenia, czy stosowana jest właściwa miara inflacji. Minister Scholz zdiagnozował lukę inwestycyjną w gospodarce realnej, ale stwierdził, że nie ma ona nic wspólnego z

kwestią inflacji i rosnących cen nieruchomości. Nalegał, aby inwestycje finansowe zostały przekierowane na realną gospodarkę. Odniósł się również do potrzeby inwestycji rządowych w infrastrukturę publiczną. Na koniec minister Scholz opowiedział się za zwiększeniem kwoty kapitału własnego w kontekście inwestycji.

Zapytana o to, kiedy polityka pieniężna może powrócić do normalności, prof. Schnabel odpowiedziała, że polityka pieniężna EBC jest przede wszystkim determinowana jego mandatem i napływającymi danymi. Spadek realnych stóp procentowych równowagi spowodował, że tradycyjne instrumenty polityki pieniężnej osiągnęły swoje granice. W związku z tym konieczne stało się zastosowanie instrumentów niestandardowych. Stwierdziła, że niepewność, zwłaszcza obawa ludzi przed utratą pracy, jest jednym z głównych problemów obecnej pandemii i może spowodować, że gospodarstwa domowe przejdą od konsumpcji do oszczędzania zapobiegawczego. Sytuację tę spotęguje brak inwestycji prywatnych. Główna reakcja musi nastąpić po stronie fiskalnej – polityka pieniężna, w przeciwieństwie do poprzedniego kryzysu, nie jest dominującym narzędziem. Przyszła polityka pieniężna EBC uzależniona jest od tego, jak rozwija się gospodarka i jaka jest reakcja polityki fiskalnej. Polityka pieniężna może jedynie wspierać podstawowe zadanie pakietu odbudowy *Next Generation EU*, jakim jest generowanie długoterminowego wzrostu. Minister Scholz podkreślił, że UE udzieliła prawidłowej odpowiedzi fiskalnej. Jej wyraźne zapowiedzi stworzyły zaufanie rynku do europejskich reakcji na kryzys. Każdy, kto bada te ogromne programy, zauważy, że są one odpowiedzią na obecne problemy, które dotyczą kwestii takich jak skrócony czas pracy i inwestycje w usługi zdrowotne. Stwierdził, że wymagania inwestycyjne muszą być spełnione szybko, pieniądze muszą być przekazywane w czasie kryzysu, a nie wtedy, gdy będzie za późno.

Omówiono również koordynację polityki gospodarczej i podatkowej. Minister Scholz wezwał do podjęcia działań mających na celu przeciwdziałanie dalszej erozji podstawy podatkowej i transferowi zysków. Powiedział, że wzmocniono wysiłki na rzecz zwalczania unikania płacenia podatków. W tym kontekście minister Scholz powiedział o wysiłkach podejmowanych w ramach OECD. Prof. Schnabel wyjaśniła, że pandemia doprowadziła do większych rozbieżności w strefie euro, co nie wynika z postępowania państw członkowskich, lecz w różnym stopniu - z wpływu pandemii na państwa członkowskie. W ramach polityki fiskalnej należy znaleźć sposób na zlikwidowanie tych rozbieżności.

Niemal jako wstęp do następnej sesji postawiono pytanie, czy zasady Paktu Stabilności i Wzrostu są nadal adekwatne do celu. Minister Scholz wyraził pogląd, że zasady fiskalne okazały się elastyczne. Powiedział, że to krok naprzód, że UE może teraz wspólnie pożyczać środki a spłata ma się rozpocząć w okresie Wieloletnich Ram Finansowych. Prof. Schnabel dostrzegła potrzebę reformy Paktu Stabilności i Wzrostu, ponieważ reguły fiskalne są zbyt skomplikowane, trudne do egzekwowania i procykliczne.

3. Sesja II: Przyszłość europejskich reguł fiskalnych: czy są one nadal konstruktywne?

W swoim wystąpieniu Klaus Regling, Dyrektor Zarządzający Europejskiego Mechanizmu Stabilności (EMS), przypomniał, że w przeszłości Pakt Stabilności i Wzrostu był często wdrażany procyklicznie. W czasach boomu państwa członkowskie często nie tworzyły w swoich budżetach buforów, za pomocą których mogłyby podejmować działania fiskalne w celu przeciwdziałania recesji bez naruszania reguł. Ponieważ zasady te zostały po raz pierwszy tymczasowo zawieszono w marcu 2020 roku z powodu pandemii COVID-19, teraz, jak powiedział Klaus Regling, potrzebna jest klarowność co do ścieżki fiskalnej dla państw członkowskich na następne dwa lub trzy lata oraz refleksja nad tym, jak ukształtować reguły fiskalne, by były one przejrzyste i skuteczne.

Komisarz UE Paolo Gentiloni skrytykował fakt, że w przeszłości reguły fiskalne UE nie prowadziły do zmniejszenia poziomu zadłużenia w każdym państwie członkowskim. Obowiązujące reguły były również zbyt złożone. Ponadto nie zawsze osiągnięto właściwą równowagę między stabilizacją makroekonomiczną a stabilnością zadłużenia. Bez względu na sytuację, niezbędna jest koordynacja krajowych polityk fiskalnych w unii gospodarczej i walutowej, a tym samym w strefie euro. Ważne jest uproszczenie reguł i znalezienie sposobów na zachęcanie do inwestowania. Istnieje również potrzeba zastanowienia się nad rolą, jaką w tych ramach powinna odgrywać reguła zadłużenia. Ponadto wymagana jest stała zdolność do stabilizacji fiskalnej na szczeblu europejskim, aby uzupełnić rolę polityki pieniężnej.

W późniejszej dyskusji z delegatami komisarz Gentiloni potwierdził, że ogólna klauzula korekcyjna zawarta w Pakcie Stabilności i Wzrostu z pewnością pozostanie aktywna w 2021 roku, a być może również w roku następnym. Decydującym czynnikiem będzie rozwój sytuacji gospodarczej w państwach członkowskich. Dyrektor Regling nie przyjął argumentu, że planowany wysoki poziom długu publicznego związany z pakietem odbudowy gospodarczej zaszkodzi przyszłym pokoleniom. Powiedział, że gdyby nie podjęto wszystkich krajowych i europejskich środków fiskalnych, dla przyszłych pokoleń byłoby to rzeczywiste obciążenie, ponieważ PKB spadłby jeszcze bardziej. W związku z tym pełna reakcja instytucji europejskich i rządów krajowych, zdaniem Klausea Reglinga, jest w interesie przyszłych pokoleń.

Zdecydowanie zgodzono się, że należy uprościć europejskie reguły fiskalne. Najwyraźniej bardziej kontrowersyjną kwestią było to, czy niektóre rodzaje wydatków powinny być zwolnione z reguł fiskalnych, na przykład w celu ułatwienia inwestycji w przejście na technologie cyfrowe i ekologiczne.

Podsumowując, przewodniczący posiedzenia, poseł do Bundestagu dr (h.c.) Michelbach, stwierdził, że zmiana europejskich reguł fiskalnych będzie rozsądnym krokiem dopiero po przezwyciężeniu kryzysu gospodarczego. Jeżeli w ramach rewizji zostaną uwzględnione różne doświadczenia państw członkowskich oraz wiedza instytucji europejskich, UE może dopracować się zbioru zasad, który będzie akceptowany przez wszystkich.

4. Sesja III: Europa w odbudowie: jakie są kolejne kroki?

Celem tej sesji było dokonanie przeglądu sytuacji gospodarczej w Europie i zbadanie, jakie będą teraz podstawowe wymagania dla ożywienia koniunktury i działalności gospodarczej po pandemii COVID-19.

Peter Altmaier, Minister Gospodarki i Energii Republiki Federalnej Niemiec, określił trzy wielkie wyzwania, którym jego zdaniem Europa musi stawić czoła jednocześnie, a mianowicie: odbudowa gospodarcza po pandemii COVID-19, rewolucja cyfrowa i osiągnięcie neutralności klimatycznej do 2050 roku. Dlatego też, jak powiedział, słuszne jest położenie silnego nacisku na wszystkie te trzy wyzwania teraz, w szczytowym momencie pandemii, nie tylko dlatego, że postęp w rozwoju gospodarczym we wszystkich państwach członkowskich UE leży we wspólnym interesie całego rynku wewnętrznego i jednolitego obszaru walutowego. COVID-19 uderzył w gospodarkę europejską z bezprecedensową siłą, ale kryzys dał również UE szansę na lepsze przygotowanie się na przyszłość. Minister Altmaier stwierdził, że Europa musi odgrywać wiodącą rolę w procesach takich jak cyfryzacja, przetwarzanie danych i sztuczna inteligencja, ponieważ zmiany te będą miały głęboki wpływ na przyszły wzrost gospodarczy i rynek pracy. Przypomniał, że UE postawiła sobie za cel osiągnięcie neutralności klimatycznej w ciągu trzydziestu lat. Nie czeka, by zobaczyć, jak kraje uprzemysłowione w innych częściach świata radzą sobie z tym problemem, podejmuje działania.

Minister Altmaier podkreślił znaczenie Parlamentu Europejskiego i parlamentów narodowych jako siły napędowej integracji europejskiej i pochwalił współpracę oraz wymianę między różnymi szczeblami politycznymi na konferencji.

Minister Altmaier dodał, że to, co jest teraz potrzebne, to jak najszybsze porozumienie między Komisją Europejską, państwami członkowskimi i Parlamentem Europejskim w sprawie Wieloletnich Ram Finansowych.

Valdis Dombrovskis, Wiceprzewodniczący Wykonawczy Komisji Europejskiej, powiedział, że UE pokazała światu na początku pandemii, że może działać szybko i zdecydowanie, aby chronić źródła utrzymania, stymulować gospodarkę i doprowadzić do wspólnego ożywienia. Europa nadal znajduje się jednak niestety w wyjątkowej sytuacji, a europejska gospodarka jest pogrążona w najgłębszej w swojej historii recesji – zauważył wiceprzewodniczący Dombrovskis. Unia Europejska i jej państwa członkowskie dobrze współpracują, aby opanować ten wstrząs. Jednocześnie nadal istnieje wiele wyzwań, takich jak rosnąca liczba niewypłacalnych przedsiębiorstw i problem zagrożonych kredytów. Wiceprzewodniczący Dombrovskis podkreślił, że UE ma teraz wyjątkową okazję pomóc wszystkim państwom członkowskim, by wyszły z kryzysu gospodarczego wzmocnione. Uznał, że fundusz odbudowy da UE możliwość inwestowania w odporność społeczeństw i gospodarek państw członkowskich, a także w przejście na technologie ekologiczne i cyfrowe. Zdaniem wiceprzewodniczącego, ten pakiet jest bezprecedensową reakcją na bezprecedensowy kryzys; teraz Rada Europejska i Parlament Europejski muszą szybko osiągnąć porozumienie w sprawie pakietu, aby udostępnić środki na początku 2021 roku.

Wiceprzewodniczący Dombrovskis wezwał niemiecką prezydentkę Rady UE oraz państwa członkowskie do jak najszybszej ratyfikacji decyzji w sprawie zasobów własnych. Podkreślił, że państwa członkowskie powinny połączyć siły na rzecz swoich projektów w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, tak aby wywrzeć europejski wpływ, i z wyraźnym zadowoleniem przyjął projekty, które wspólnie zaproponowały Francja i Niemcy. Powiedział, że reformy i inwestycje wzajemnie się wzmacniają. Z tego powodu plany krajowe zostaną ocenione pod kątem zaleceń dla poszczególnych krajów na lata 2019 i 2020 zawartych w Europejskim Semestrze. Jego zdaniem Parlament Europejski i parlamenty narodowe mają do odegrania kluczową rolę; ich zaangażowanie i kontrola będą miały zasadnicze znaczenie dla zapewnienia, że plany te będą dobrze opracowane, wysokiej jakości i odpowiednio ukierunkowane. Zaangażowanie parlamentów narodowych w realizację planu będzie istotne dla ich skutecznego wdrożenia, co, jak powiedział wiceprzewodniczący, mogłoby wygenerować dodatkowe 2% PKB do 2024 roku i stworzyć dwa miliony nowych miejsc pracy.

Posel do Bundestagu Oliver Wittke, który przewodniczył sesji, podkreślił potrzebę znalezienia zdecydowanych odpowiedzi na bezprecedensowe załamanie się działalności gospodarczej. Stwierdził, że ważne jest, aby parlamenty narodowe i Parlament Europejski były ściśle zaangażowane w realizację programów. Plany naprawy gospodarczej i odporności, które państwa członkowskie muszą przedłożyć w celu uzyskania środków z unijnego programu *Next Generation EU*, wymagają parlamentarnego monitoringu. Posel Wittke podkreślił, że ukierunkowany przydział środków finansowych zależy w dużej mierze od tego, czy krajowe środki pomocowe są dostosowane do programów europejskich.

W dyskusji wyrażono obawę, że nie uda się zakończyć na czas negocjacji w sprawie Wieloletnich Ram Finansowych i związanego z nimi programu naprawy gospodarczej. Zgadzano się co do tego, że środki pomocowe muszą być szybko przygotowane do wdrożenia, aby zapewnić trwałe wsparcie na rzecz

ożywienia gospodarczego. Skrytykowano fakt, że parlamenty nie były od samego początku zaangażowane w proces opracowywania środków pomocowych. Wezwano, aby, przyznając środki, jeszcze bardziej koncentrowano się na rewolucji cyfrowej i działaniach na rzecz klimatu, a poszczególni delegaci wezwali do szybkich postępów w zakresie nowych źródeł, z których UE mogłaby uzyskać więcej własnych zasobów budżetowych. Podczas debaty zgłaszano żądania tymczasowego złagodzenia dyrektyw UE dotyczących zamówień publicznych, tak aby można było szybciej wypłacać środki w celu pobudzenia gospodarki, ale inni uczestnicy skrytykowali tę propozycję.