

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Inteligentne strategie konsolidacji polityki fiskalnej – wyzwania związane z określeniem motorów wzrostu w Europie. Jak w pełni wykorzystać potencjał siły roboczej naszych gospodarek przy jednoczesnej pilnej potrzebie korekty budżetowej?” (opinia rozpoznawcza prezydencji węgierskiej)**

(2011/C 248/02)

Sprawozdawca: **Gérard DANTIN**

Pismem z dnia 15 listopada 2010 r. Péter GYÖRKÖS, stały przedstawiciel Republiki Węgierskiej przy Unii Europejskiej, zwrócił się do Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w imieniu zbliżającej się węgierskiej prezydencji Rady o opracowanie opinii rozpoznawczej w sprawie:

*„Inteligentne strategie konsolidacji polityki fiskalnej – wyzwania związane z określeniem motorów wzrostu w Europie. Jak w pełni wykorzystać potencjał siły roboczej naszych gospodarek przy jednoczesnej pilnej potrzebie korekty budżetowej”.*

Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 31 maja 2011 r.

Na 472. sesji plenarnej w dniach 15–16 czerwca 2011 r. (posiedzenie z 15 czerwca 2011 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 164 do 2 – 9 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1 Kryzys gospodarczo-finansowy, który pojawił się w 2007 r., a nasilił się w 2008 r., miał bardzo poważne konsekwencje w dziedzinie finansów publicznych krajów europejskich, pogarszając ich sytuację budżetową.

1.2 Pojawiająca się obecnie konieczność zmniejszenia obciążenia budżetów państwowych kosztami wynikającymi z różnych programów pobudzenia gospodarczego, pomocy dla banków – jak miało to miejsce w niektórych państwach członkowskich – czy słabego wzrostu, które nie były w wystarczającym stopniu uwzględniane w polityce gospodarczej przed kryzysem, skłania wiele państw członkowskich do ograniczania wydatków publicznych. Takie decyzje mogą sprawić, że państwa członkowskie będą angażować się w mniejszym stopniu i zmniejszy się efekt redystrybucji systemów solidarności zbiorowej zarówno w dziedzinie ochrony socjalnej, jak i usług publicznych.

1.3 Oprócz zwiększania kosztów społecznych ta metoda szybkiego powrotu do równowagi niesie ze sobą niebezpieczeństwo spowolnionego wzrostu w perspektywie długoterminowej, zwłaszcza z powodu ograniczenia popytu, co znajdzie swoje odbicie w zwiększeniu deficytów budżetowych. Deficyty te z kolei wywołają dalsze ograniczenia popytu, co doprowadzi do powstania „efektu kuli śnieżowej” – spirali, która może uwięzić gospodarkę europejską „w błędnym kole, z którego nie ma ucieczki”.

1.3.1 Zadaniem „inteligentnej” polityki budżetowej jest odwrócenie tej tendencji.

1.4 „Inteligencja” konsolidacji fiskalnej polega na „inteligentnej” równowadze pomiędzy wydatkami a przychodami oraz pomiędzy podażą a popytem. Trwały wzrost gospodarczy musi tym samym stanowić główny cel polityki gospodarczej, a także wszystkich innych dziedzin polityki.

1.4.1 Trwały wzrost musi zatem być jednym z nadrzędnych celów UE.

1.5 Aby tak się stało, należy zwłaszcza:

1.5.1 wprowadzić ambitniejszą i kompletną regulację rynków finansowych w celu eliminacji działań o charakterze spekulacyjnym. W przeciwnym razie działania te całkowicie zniweczyłyby wysiłki zmierzające do „inteligentnej konsolidacji fiskalnej”;

1.5.2 prowadzić politykę budżetową sprzyjającą wzrostowi gospodarczemu poprzez:

— wdrożenie mechanizmu pożyczki europejskiej mającego na celu finansowanie przedsięwzięć infrastrukturalnych za sprawą uruchomienia istniejących oszczędności;

— emisję euroobligacji umożliwiających przede wszystkim zmniejszenie kosztów pomocy finansowej dla państw strefy euro znajdujących się w trudnej sytuacji;

— maksymalne wykorzystanie elastyczności okresu przeznaczonego na konsolidację, gdyż gwałtowna deregulacja sektora finansowego zniweczyłaby wszelkie perspektywy wzrostu;

1.5.3 prowadzić politykę fiskalną sprzyjającą wzrostowi gospodarczemu poprzez:

— wynikającą z traktatów ściślejszą koordynację polityki fiskalnej poszczególnych państw członkowskich;

— poprawienie współpracy w zakresie walki z oszustwami podatkowymi za sprawą optymalnego wykorzystania sieci baz danych Eurofisc;

— przekierowanie obciążeń podatkowych dzięki nowym źródłom dochodów, takim jak podatki od transakcji finansowych, podatek energetyczny, podatki nakładane na instytucje finansowe, podatek od emisji CO<sub>2</sub> połączony z nową organizacją systemu handlu uprawnieniami do emisji;

1.5.4 wprowadzić podatki mające na celu internalizację kosztów zewnętrznych wywołanych działaniami sektora finansowego, jako że podatki te przyczyniają się do tworzenia bardziej sprawiedliwych warunków w ramach procesu rozwoju i harmonizacji europejskiego rynku wewnętrznego;

1.5.4.1 Komisja Europejska ma zamiar, przy aprobachie Komitetu, przeprowadzić ocenę oddziaływania w celu określenia ewentualnej struktury i metod stosowania tego podatku; w każdym razie nie należy podejmować żadnej decyzji w sprawie tego podatku przed poznaniem wyników tej oceny;

1.5.5 poszukiwać możliwości przyszłego wzrostu poprzez:

— wdrożenie strategii „Europa 2020”, której celem jest przede wszystkim trwały wzrost gospodarczy sprzyjający włączeniu społecznemu, za sprawą usprawnionej koordynacji polityki gospodarczej i rozwiązań eliminujących główne bariery dla wzrostu, w tym także te dotyczące funkcjonowania rynku wewnętrznego;

— określenie i wdrożenie ambitnej i efektywnej polityki przemysłowej ukierunkowanej przede wszystkim na sektory z wysokim poziomem wartości dodanej, sektory zaawansowanej technologii oraz sektory z dużym potencjałem w zakresie wzrostu gospodarczego zarówno w branżach przemysłowych, jak i usługowych;

— stworzenie prawdziwego europejskiego „Small Business Act”;

— wykorzystanie potencjału „magicznego trójkąta” wzrostu: „Edukacja, Badania, Innowacyjność”. Aby tak się stało, należy zwłaszcza:

— kontynuować i zwiększać inwestycje w dziedzinie edukacji oraz badań naukowych i rozwoju pomimo ograniczeń budżetowych, gdyż w przeciwnym razie istnieje ryzyko nieuniknionego zubożenia UE;

— czuwać nad tym, by oferowane szkolenia i kwalifikacje były adekwatne do potrzeb rynku pracy;

— dostosować przepisy finansowe w taki sposób, aby zachęcać sektor przemysłowy do większych inwestycji w badania naukowe, rozwój i innowacyjność;

— ułatwiać pracę oraz współpracę badaczy i innowatorów na całym terytorium UE, zapewniając tym samym pomysłne utworzenie europejskiej przestrzeni badawczej;

— ograniczyć, a jeśli to możliwe wyeliminować liczbę barier: dostęp MŚP do finansowania, koszty praw do własności intelektualnej, zawarcie porozumienia w sprawie wdrożenia patentu europejskiego w niezwykle pilnym trybie wzmocnionej współpracy;

— przyznać większy zakres, więcej środków oraz więcej zadań „biegunom konkurencyjności”. Do realizacji tego celu przyczynić się może utworzenie sieci europejskiej umożliwiającej lepszą więź pomiędzy badaniami naukowymi a innowacyjnością.

1.6 Realizując te działania, gdy zależą one wyłącznie od indywidualnych decyzji każdego z państw członkowskich, należy wziąć pod uwagę znaczne rozbieżności wyników gospodarczych poszczególnych 27 państw członkowskich. Stopa wzrostu PKB, poziom i trendy w zakresie bezrobocia, poziom długu publicznego i nakładów na rozwój i badania w poszczególnych krajach bardzo się różnią, choć można dostrzec pewne prawidłowości.

## 2. Wprowadzenie

2.1 Prezydencja węgierska zwróciła się do Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego o opracowanie opinii rozpoznawczej w sprawie: „Inteligentne strategie konsolidacji polityki fiskalnej – wyzwania związane z określeniem motorów wzrostu w Europie. Jak w pełni wykorzystać potencjał siły roboczej naszych gospodarek przy jednoczesnej pilnej potrzebie korekty budżetowej?”

2.2 Komitet z dużym zadowoleniem przyjął ten wniosek.

2.3 Wniosek ten dotyczy bowiem tematyki, która wpisuje się w obszar zainteresowań Komitetu i która była już przedmiotem jego prac od początku kryzysu finansowego.

2.4 Niniejsza opinia pozwoli na zaktualizowanie wcześniejszych rozważań Komitetu. Będą one stanowiły podstawę do opracowania niniejszego dokumentu, którego celem będzie kontynuacja tych rozważań w celu ustosunkowania się do poruszonej we wniosku kwestii<sup>(1)</sup>.

2.5 Dlatego też, po krótkiej analizie przyczyn kryzysu, omówimy jego skutki, a także zagrożenia natury gospodarczej i społecznej wynikające z „nieinteligentnej” konsolidacji fiskalnej, po czym przedstawimy propozycje sprzyjające budowaniu trwałego wzrostu będącego w stanie samodzielnie ożywić europejską gospodarkę.

<sup>(1)</sup> Zob. opinia EKES-u w sprawie kryzysu finansowego oraz jego wpływu na realną gospodarkę, Dz.U. C 255 z 22.9.2010, s. 10; oraz opinia EKES w sprawie: „Ożywienie gospodarcze: aktualna sytuacja i konkretne inicjatywy”, Dz.U. C 48 z 15.2.2011, s. 57.

### 3. Kryzys i jego konsekwencje

3.1 Kryzys gospodarczo-finansowy, który pojawił się w 2007 r., a nasilił się w 2008 r., miał bardzo poważne konsekwencje w dziedzinie finansów publicznych krajów europejskich, wywierając szczególnie negatywne skutki na ich sytuację budżetową. Z jednej strony, wiele rządów podjęło działania w celu ratowania systemu finansowego. Z drugiej strony, rządy te wykorzystywały zakrojone na szeroką skalę instrumenty budżetowe w celu możliwie największego ograniczenia rozmiaru recesji przy wykorzystaniu programów ożywienia gospodarczego. Programy te uzupełniały działanie automatycznych stabilizatorów i zostały wprowadzone w celu zapobieżenia zapaści działalności gospodarczej, ale w wielu krajach wpłynęły one także na pogorszenie sytuacji budżetowej.

3.2 Wprawdzie podczas kryzysu finansowego ogromne wydatki publiczne umożliwiły utrzymanie płynności rynków, ale dzisiejsza potrzeba odciążenia budżetów i wykluczenia z nich kosztów wynikających z udzielenia pomocy bankom – jak miało to miejsce w niektórych państwach członkowskich – i ze stosowania środków uznaniowych sprawia, że wzrost stopy bezrobocia oraz dodatkowe działania oszczędnościowe zastosowane w niektórych krajach stanowią zagrożenie dla wzrostu gospodarczego.

3.3 Sytuacja ta doprowadziła do znacznego wzrostu deficytu budżetowego w Unii Europejskiej. Według danych szacunkowych Eurostatu deficyt ten wzrósł z poziomu 2,3 % PKB w 2008 r. do 7,5 % w 2010 r. w całej UE, a w strefie euro – z poziomu 2 % do poziomu 6,3 %. W tym samym czasie poziom długu publicznego wzrósł w Unii Europejskiej z poziomu 61,6 % PKB w 2008 r. do poziomu 80 %, a w strefie euro – z poziomu 69,4 % do poziomu 78,7 %. Poziom wzrost gospodarczego miał wynieść 0,7 % w 2010 r., a stopa bezrobocia w UE miała wzrosnąć z poziomu 7,1 % w 2007 r. do poziomu 9,1 % w 2009 r., przy czym szacuje się, że do końca 2010 r. wzrosła do poziomu 10,3 %, co oznacza 25 mln bezrobotnych, z czego 8 mln osób miało stracić pracę z powodu kryzysu.

3.4 Ponadto dalsze stosowanie w niektórych państwach członkowskich działań, których głównym celem jest zmniejszenie poziomu wydatków publicznych w celu szybszego powrotu do równowagi budżetowej i zmniejszenia długu, może nieść ze sobą ryzyko rezygnacji państw członkowskich z angażowania się w działania wykorzystujące efekt redystrybucji systemów solidarności zbiorowej. Największe obawy związane są tym samym z dezintegracją systemów ochrony socjalnej i usług publicznych w sytuacji, gdy powszechnie uznaje się ich istotną funkcję automatycznych stabilizatorów i skutecznych instrumentów łągających skutki kryzysu.

**3.4.1 Kwestią o zasadniczym znaczeniu dla Komitetu jest ochrona europejskiego kapitału społecznego i kapitału naturalnego,** które są przede wszystkim jednymi z niezbędnych czynników wspomagających wzrost gospodarczy.

3.4.2 Wiarygodność UE (i państw członkowskich) mogłaby doznać znacznego uszczerbku, gdyby obywatele musieli obserwować spektakl, w którym Europa wykazywałaby się determinacją w podejmowaniu zakrojonych na dużą skalę działań na rzecz sektora finansowo-bankowego – jak miało to miejsce

w niektórych państwach członkowskich – który jest w jakiejś mierze odpowiedzialny za obecny kryzys, a jednocześnie, kiedy należy walczyć ze spowolnieniem wzrostu, wysokim wzrostem bezrobocia, procesem ubożenia i zapewnić solidarną pomoc za sprawą systemów ochrony socjalnej i usług publicznych, podejmowałyby nieskuteczne działania niosące szkodę obywatelom UE, którym w żadnej mierze nie można przypisać udziału w „wywoływaniu” kryzysu gospodarczo-finansowego. Taka sytuacja zwiększałaby jedynie istniejący już dystans pomiędzy obywatelami a UE.

3.5 Taka metoda szybkiego powrotu do równowagi budżetowej oparta głównie na zmniejszaniu wydatków publicznych oprócz generowania kosztów społecznych niesie ze sobą także ryzyko spowolnionego wzrostu – zwłaszcza z powodu ograniczenia popytu – w perspektywie długoterminowej, któremu towarzyszyłaby stała lub rosnąca stopa bezrobocia, co wiązałoby się ze znacznym osłabieniem konkurencyjności Europy na rynkach światowych.

3.5.1 Dyscyplina budżetowa może prowadzić do ograniczenia popytu, co z kolei wywołać może recesję powodującą nowe deficyty prowadzące do uwięzienia europejskiej gospodarki „w błędnym kole”.

3.5.2 Wspomniane ograniczenie popytu będzie tym silniejsze, że istniejące nierówności będą się w dalszym ciągu pogłębiać (na przykład we Francji w latach 1998–2005 średnia pensja osób najlepiej zarabiających, które stanowiły 0,01 % całego społeczeństwa, wzrosła o 51 %) i jeśli siła nabywcza gospodarstw domowych będzie osłabiać się w sposób mechaniczny ze względu na sytuację gospodarczą, ale także ze względu na istotny spadek udziału wynagrodzeń w podziale wartości dodanej. MFW szacował bowiem w 2007 r., że udział wynagrodzeń w PKB spadł w Europie z 73 % w 1980 r. do 64 % w roku 2005.

### 4. W stronę inteligentnej konsolidacji fiskalnej

4.1 Nie chodzi tu w zasadzie o odpowiedź na pytanie czy należy próbować przywrócić równowagę budżetową, ale odpowiedź na pytania: „w jaki sposób to zrobić?” oraz „kto za to zapłaci?” i „w jakim tempie ma się to dokonać?”, aby wzrost gospodarczy mógł być jak największy.

4.1.1 „Inteligencja” konsolidacji fiskalnej polega na „inteligentnej” równowadze pomiędzy wydatkami a przychodami oraz pomiędzy podażą a popytem. W tym celu jednym z kluczowych elementów wyjścia z kryzysu obronną ręką jest powrót na drogę wzrostu w ramach ekspansywnej polityki, która sprzyja konsumpcji i inwestycjom.

4.1.2 Uzdrowienie budżetu wynika także częściowo z wymogów polityki monetarnej, która powinna być prowadzona w taki sposób, aby umożliwić realizację swych własnych celów w zakresie stabilności cen i zaufania rynkowego przy jednoczesnym stwarzaniu warunków dla wzrostu gospodarczego.

## 4.2 Polityka budżetowa sprzyjająca wzrostowi gospodarczemu

4.2.1 Jeszcze na długo przed obecnym kryzysem Europa borykała się z niewystarczającym poziomem wzrostu gospodarczego. Cel zakładający roczny wzrost na poziomie 3 %, który stanowi właściwie jedną z podstaw strategii lizbońskiej, został osiągnięty jedynie dwukrotnie. Ogólnie rzecz ujmując, ten brak wzrostu nie był w wystarczający sposób uwzględniany w polityce gospodarczej i budżetowej określonej przez poszczególne rządy. Brak wzrostu był zastępowany pożyczkami, zarówno w sektorze publicznym, jak i prywatnym, pociągając za sobą – w tym drugim przypadku – ogromną odpowiedzialność systemu finansowego w zakresie, na przykład, pożyczek hipotecznych. **Trwały wzrost gospodarczy musi zatem stanowić główny cel polityki gospodarczej, a także pozostałych dziedzin polityki. W tym kontekście konsolidacja fiskalna opierająca się zwłaszcza na efektywnym przydziale zasobów finansowych mogłaby stanowić sposób wejścia na drogę ku odzyskaniu równowagi budżetów publicznych w perspektywie śródkresowej bez zagrożenia celowi osiągnięcia wysokiego poziomu wzrostu gospodarczego.**

4.2.2 Kryzys finansowy i słaba odporność gospodarki UE na zachwiania systemu ukazują, że należy zmienić kierunek polityki gospodarczej. Zdaniem Komitetu bardziej zrównoważone połączenie instrumentów makroekonomicznych, które harmonijnie spaja aspekty związane z podażą i politykę gospodarczą ukierunkowaną na popyt, musi stanowić integralną część europejskiej strategii. Podejmując takie działania w świecie opartym na sektorze finansowym, który sprzyja krótkoterminowym inwestycjom i jest zatem narażony na ryzyko spowolnienia postępu technicznego, należałoby zrezygnować ze wzrostu opartego w dużej mierze na „bankach spekulacyjnych” i dążyć do wzrostu opartego na konsumpcji i inwestycjach przede wszystkim w innowacyjne sektory gospodarki realnej<sup>(2)</sup>, przyznając pierwszeństwo metodom produkcji charakteryzującym się niską emisją dwutlenku węgla i mniejszym zapotrzebowaniem na zasoby naturalne.

4.2.3 Można by wprowadzić mechanizm pożyczki europejskiej, którego celem będzie finansowanie europejskich przedsięwzięć infrastrukturalnych. Mechanizm ten stanowiłby ważne narzędzie umożliwiające wykorzystanie obecnie dostępnych i niewykorzystanych oszczędności w celu wsparcia europejskiej gospodarki. Działania te muszą iść w parze ze skoordynowanym podejściem w zakresie polityki przemysłowej<sup>(3)</sup> sprzyjającej konkurencyjności zgodnie z wytycznymi strategii „Europa 2020”<sup>(4)</sup>. W związku z powyższym, Komitet z zadowoleniem przyjmuje deklarację przewodniczącego Komisji złożoną 14 grudnia 2010 r. w Parlamencie Europejskim, że będzie on „naciskał” na przedstawienie planu działania w zakresie wprowadzenia pożyczek obligacyjnych. Wprowadzenie pożyczek obligacyjnych nie będzie jednak stanowić alternatywy dla euroobligacji ani też nie będzie ich zastępować.

4.2.4 Komitet opowiada się za utworzeniem euroobligacji, ponieważ nie tylko umożliwiają one – podobnie jak byłyby to w przypadku pożyczek obligacyjnych – finansowanie wielkoskalowych przedsięwzięć infrastrukturalnych mających na celu modernizację Europy przy jednoczesnym tworzeniu miejsc pracy i pobudzaniu wzrostu gospodarczego, ale także zmniejszą one koszty pomocy finansowej dla krajów strefy euro

znajdujących się w trudnej sytuacji, nadając europejski wymiar rynkowi pożyczek państwowych. Utworzenie tego instrumentu stanowiłoby dla rynku potwierdzenie – po stworzeniu Europejskiego Instrumentu Stabilności Finansowej – wewnątrz Wspólnotowej solidarności, a jednocześnie stanowiłoby dowód politycznego zaangażowania na rzecz unii walutowej i gospodarczej, a także na rzecz nieodwracalności procesu wdrażania euro.

4.2.4.1 Należy zauważyć, że takie działanie, które odbywa się w USA za pośrednictwem Skarbu Państwa i które zostało zaaprobowane w 2009 r. przez Parlament Europejski i MFW, umożliwiłoby krajom strefy euro znajdującym się w trudnej sytuacji zmniejszyć koszty obsługi zadłużenia i odzyskać pole manewru w celu pobudzenia wzrostu gospodarczego.

4.2.5 Państwa członkowskie odnotowujące nadwyżkę w bilansie obrotów bieżących lub mające niewysoki poziom długu publicznego powinny prowadzić ekspansywną politykę budżetową w celu ożywienia popytu. Ogólnie rzecz ujmując, nie robią tego przede wszystkim z obawy przed negatywną odpowiedzią ze strony agencji ratingowych. Ich rola jest „kluczowa [...] i jako taka nie może pozostawać bez nadzoru”<sup>(5)</sup>. W związku z powyższym, Komitet wyraża zaniepokojenie niepowodzeniem w tworzeniu europejskiego organu oceniającego dług państwowy<sup>(6)</sup>.

## 4.3 Wzrost gospodarczy a system podatkowy

4.3.1 Jeśli system podatkowy przyczynia się do należytego funkcjonowania rynku wewnętrznego, wzmocnienia konkurencji, zmniejszenia obciążeń nakładanych na finanse publiczne itp. stanowi on czynnik sprzyjający wzrostowi gospodarczemu. Komitet wyraża ubolewanie z powodu faktu, że w zakresie konsolidacji fiskalnej Komisja zajmuje się prawie wyłącznie wydatkami i pomija kwestię przychodów. Takie podejście często odbija się bowiem ze szkodą dla tej części społeczeństwa, która jest w najtrudniejszej sytuacji, a także hamuje wzrost gospodarczy, ograniczając popyt.

4.3.2 „Zgodnie z traktatami UE należy dążyć do silniejszej ogólnounijnej koordynacji polityki podatkowej państw członkowskich (m.in. ujednolicona podstawa opodatkowania oraz minimalne stawki), przede wszystkim w tych dziedzinach, w których podstawa opodatkowania jest mobilna w skali międzynarodowej, a ryzyko ucieczki podatkowej i konkurencji podatkowej między państwami członkowskimi jest największe”. Celem tej koordynacji na szczeblu europejskim powinien być przede wszystkim ochrona i zwiększanie dochodów podatkowych<sup>(7)</sup>.

4.3.3 Lepsza współpraca na szczeblu administracyjnym jest także jednym z warunków skutecznej walki z oszustwami podatkowymi. Pierwszym krokiem naprzód w tej kwestii jest utworzenie systemu Eurofisc będącego zdecentralizowaną siecią dostępną dla wszystkich państw członkowskich, którego celem jest umożliwienie podejmowania szybkich i celowych działań w ramach walki z oszustwami w dziedzinie podatku od wartości dodanej<sup>(8)</sup>. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny podkreślił w swej opinii konieczność ustanowienia

<sup>(2)</sup> Zob. opinia EKES-u w sprawie strategii lizbońskiej po 2010 r., Dz.U. C 128 z 18.5.2010, s. 3.

<sup>(3)</sup> Zob. pkt 5.5.1.

<sup>(4)</sup> Zob. pismo przewodniczącego EKES-u do przewodniczącego Komisji z dnia 31 marca 2010 r.

<sup>(5)</sup> Zob. opinia EKES-u w sprawie agencji ratingowych, Dz.U. C 277 z 17.11.2009, s. 117, pkt 1.1.

<sup>(6)</sup> Zob. opinia EKES-u w sprawie agencji ratingowych, Dz.U. C 54 z 19.2.2011, s. 37, pkt 1.4.

<sup>(7)</sup> Ibid. przyp. 2.

<sup>(8)</sup> Rozporządzenie Rady (UE) nr 904/2010 z dnia 7 października 2010 r. w sprawie współpracy administracyjnej oraz zwalczania oszustw w dziedzinie podatku od wartości dodanej (wersja przekształcona), Dz.U. L 268 z 12.10.2010, s. 1.

powiązań i współpracy z innymi organami, które zajmują się zwalczaniem przestępczości zorganizowanej i prania pieniędzy<sup>(9)</sup>.

4.3.4 Obciążenia podatkowe należy przesunąć w kierunku nowych źródeł dochodu, takich jak podatki od transakcji finansowych, opodatkowanie energii, podatki nakładane na instytucje finansowe, podatki od emisji CO<sub>2</sub><sup>(10)</sup> (po reorganizacji rynku handlu emisjami). Takie opodatkowanie mogłoby przynieść podwójną korzyść: w perspektywie krótko- i średnioterminowej odciążałoby budżety publiczne, a w perspektywie długoterminowej – pomogło przekierować środki na zrównoważone inwestycje w gospodarkę realną ogólnie, a w technologii i sektory ekologiczne w szczególności<sup>(11)</sup>. Opodatkowanie to mogłoby także pomóc w zapewnieniu nowych zasobów własnych dla budżetu Unii Europejskiej<sup>(12)</sup>.

#### 4.4 Opodatkowanie sektora finansowego

4.4.1 W praktyce opodatkowanie sektora finansowego może zwiększyć efektywność i stabilność rynków finansowych oraz ograniczyć ich zmienność i szkodliwe skutki podejmowania nadmiernego ryzyka<sup>(13)</sup>. Wydaje się więc rzeczą uzasadnioną, aby wprowadzić podatki mające na celu internalizację kosztów zewnętrznych wywołanych działaniami tego sektora, jako że podatki te przyczyniają się do tworzenia bardziej sprawiedliwych warunków w ramach procesu rozwoju i harmonizacji europejskiego rynku wewnętrznego.

##### 4.4.2 Opodatkowanie transakcji finansowych

4.4.2.1 Komitet zaaprobował pomysł podatku od transakcji finansowych w swej opinii w sprawie sprawozdania grupy de Larosière'a<sup>(14)</sup>: „Zdaniem EKES-u, myślenie krótkoterminowe trzeba zastąpić myśleniem długoterminowym, gdzie premie nie byłyby obliczane na podstawie działalności spekulacyjnej. W tym kontekście EKES popiera pomysł opodatkowania transakcji finansowych”. „Celem podatku od transakcji finansowych jest zasilenie kasy publicznej. To nowe źródło dochodów można by wykorzystać na wsparcie rozwoju gospodarczego w krajach rozwijających się, finansowanie polityki w dziedzinie klimatu w tych krajach czy też **zmniejszenie obciążenia finansów publicznych**. Ostatni z wymienionych celów oznacza także, że sektor finansowy spłaci otrzymane dotacje. W perspektywie długoterminowej uzyskiwane w ten sposób dochody powinny stać się nowym, ogólnym źródłem dochodów publicznych”<sup>(15)</sup>. Ponadto podatek od transakcji finansowych wywołuje pożądany efekt dźwigni finansowej, ponieważ wpływa na zmianę zachowania podmiotów rynkowych.

<sup>(9)</sup> Zob. opinia EKES-u w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady w sprawie współpracy administracyjnej oraz zwalczania oszustw w dziedzinie podatku od wartości dodanej (wersja przekształcona), Dz.U. C 347 z 18.12.2010 s. 73, pkt 1.10.

<sup>(10)</sup> Ibid. przyp. 2.

<sup>(11)</sup> Ibid. przyp. 4.

<sup>(12)</sup> „Przegląd budżetu UE”, COM(2010) 700 wersja ostateczna z 19.10.2010.

<sup>(13)</sup> Zob. COM(2010) 549 wersja ostateczna, *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – Opodatkowanie sektora finansowego*.

<sup>(14)</sup> Zob. opinia EKES-u w sprawie sprawozdania grupy de Larosière'a, Dz.U. C 318 z 23.12.2009, s. 57.

<sup>(15)</sup> Zob. opinia EKES-u w sprawie podatku od transakcji finansowych, Dz.U. C 44 z 11.2.2011, s. 81, Streszczenie i wnioski, pkt 1.10.

4.4.2.2 W tym kontekście należy zauważyć, że przewodniczący Komisji Europejskiej w swym oświadczeniu z dnia 8 września 2010 r. wyraził poparcie dla koncepcji wprowadzenia podatku od działalności finansowej.

4.4.2.3 Komitet jest zdania, zgodnie ze swymi wcześniejszymi stanowiskami, że UE i państwa członkowskie potrzebują dziś podatku od transakcji finansowych, aby zebrać fundusze przeznaczone na przywrócenie równowagi budżetowej, finansowanie działań pobudzających wzrost gospodarczy oraz stawienie czoła działaniom natury czysto spekulacyjnej.

##### 4.4.3 Opodatkowanie działalności finansowej

4.4.3.1 Podatek od działalności finansowej<sup>(16)</sup> w swej najbardziej rozbudowanej postaci (metoda dodawania) ma w zamierzeniu być naliczany od całości zysków i wynagrodzeń związanych z działalnością gospodarczą podmiotów finansowych niezależnie od oferowanych przez nie produktów.

4.4.3.2 Podatek ten mógłby także funkcjonować jako podatek od wartości dodanej wypracowanej przez spółki sektora finansowego, co mogłoby stanowić rozwiązanie problemu niskich obecnie wpływów podatkowych pochodzących z tego sektora ze względu na fakt, że znaczna liczba jego operacji jest zwolniona z podatku VAT.

4.4.3.3 Całość europejskich dochodów z tytułu tego podatku mogłaby być przeznaczona na konsolidację fiskalną w państwach członkowskich.

4.4.4 Komisja Europejska ma zamiar, przy aprobachie Komitetu, przeprowadzić ocenę oddziaływania w celu określenia ewentualnej struktury i metod stosowania tego podatku oraz w celu oceny szeregu nowych reform sektora finansowego dotyczących systemu gwarantowania depozytów, nowych wymogów w zakresie kapitałów własnych i płynności finansowej itp. W związku z powyższym, należy znaleźć właściwą równowagę pomiędzy walką z nierównowagą budżetową z jednej strony a utrzymaniem zdolności sektora bankowego do udzielania pożyczek, przyczyniania się do wzrostu gospodarczego i tworzenia miejsc pracy z drugiej strony. W każdym razie nie należy podejmować żadnej decyzji w sprawie tego podatku przed poznaniem wyników tej oceny.

## 5. Poszukiwanie możliwości przyszłego wzrostu

5.1 Europa stoi w obliczu poważnych zagrożeń, takich jak:

— oparty na działaniach sektora finansowego świat, który wymyka się spod kontroli demokratycznej, jest częściowo oderwany od gospodarki realnej, w którym preferuje się krótkoterminowe inwestycje, niosące zagrożenie spowolnieniem postępu technicznego. Porzucenie realnych inwestycji na rzecz inwestycji finansowych hamuje również rozwój zatrudnienia, dochodów, popytu i budżetów publicznych;

<sup>(16)</sup> Ta propozycja wywodzi się z Międzynarodowego Funduszu Walutowego.

— rozpad istniejących modeli społecznych połączony z ryzykiem powstania porozumienia na linii Stany Zjednoczone/duże kraje rozwijające się, w którym nie będzie miejsca dla Europy i które pociągnie za sobą zmiany na rynku pracy. Aby stawić czoła dzisiejszym wyzwaniom, należałoby wytyczyć główne kierunki polityki, które pobudzą przyszły wzrost gospodarczy.

5.2 W celu ponownego zwrócenia się ku trwałemu i inteligentnemu wzrostowi gospodarczemu sprzyjającemu włączeniu społecznemu, Unia Europejska stworzyła strategię „Europa 2020”. Ta nowa strategia oparta na lepszej koordynacji polityki gospodarczej ma na celu eliminację istniejących na szczelbu UE głównych barier dla wzrostu gospodarczego, w tym także tych dotyczących funkcjonowania rynku wewnętrznego i infrastruktury, a także utworzenie wspólnej polityki energetycznej oraz nowej ambitnej polityki przemysłowej. Rada Europejska podkreślała szczególne znaczenie faktu, aby wszystkie wspólne dziedziny polityki, w tym wspólna polityka rolna i polityka spójności, wspierały tę strategię i aby sama strategia miała silny wymiar zewnętrzny <sup>(17)</sup>.

5.3 EKES utworzył komitet pilotażowy, który ściśle współpracuje z poszczególnymi sekcjami, Komisją CCMI, krajowymi RSG i centrami monitorowania w zakresie wdrażania strategii, a konkretnie w zakresie siedmiu inicjatyw przewodnich mających wpływać na postęp w dziedzinie wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. W związku z powyższym, Komitet wyda opinie w sprawie „inicjatyw przewodnich” mających umożliwić realizację „pięciu celów” tej strategii. Niezbędna jest głęboka refleksja dotycząca priorytetowych **sektorów, podmiotów i działań** w celu opracowania metody wdrożenia tej nowej strategii.

5.4 **Priorytetowe sektory.** Patrząc z perspektywy sektorowej, można sporządzić (niewyczerpującą) listę pewnych sektorów stanowiących siłę napędową wzrostu, które czasem pełnią tę rolę już obecnie, choć przede wszystkim będą ją pełnić w przyszłości ze względu na wysoką wartość dodaną, wykorzystanie zaawansowanych technologii i duży potencjał w zakresie generowania wzrostu. Rzecz jasna, ich potencjał dotyczy zarówno branży przemysłowej, jak i usługowej:

- niskoemisyjne źródła energii, ekologiczne środki transportu i budynki, które przyczyniają się do tworzenia „ekologicznych miejsc pracy” <sup>(18)</sup>;
- „gospodarka seniorów”: bioinżynieria na rzecz zdrowia, nauki o organizmach żywych <sup>(19)</sup>;
- biotechnologia <sup>(20)</sup>;

<sup>(17)</sup> Zob. Konkluzje Rady Europejskiej z posiedzenia w dniach 25–26 marca 2010 r. oraz Konkluzje Rady Europejskiej z posiedzenia w dniu 17 czerwca 2010 r.

<sup>(18)</sup> Zob. opinia EKES-u w sprawie propagowania ekologicznego i zrównoważonego zatrudnienia związanego z pakietem UE dotyczącym energii i zmiany klimatu, Dz.U. C 44 z 11.2.2011, s. 110.

<sup>(19)</sup> Zob. opinia EKES-u „Nauki o organizmach żywych i biotechnologia: strategia dla Europy. Sprawozdanie z postępów i plan działań na przyszłość”, Dz.U. C 234 z 30.9.2003, s. 13.

<sup>(20)</sup> Zob. opinia EKES-u w sprawie komunikatu Komisji „Nauki o organizmach żywych i biotechnologia – w kierunku strategicznej wizji: dokument konsultacyjny”, Dz.U. C 94 z 18.4.2002, s. 23.

- społeczeństwo cyfrowe, nanotechnologie <sup>(21)</sup>, robotyka;
- agronomia i gospodarka wodna oferujące rozwiązania problemów wynikających ze zmniejszania się terenów uprawnych, a także nowe rozwiązania w zakresie procesów produkcyjnych celem zmniejszenia ich zapotrzebowania na surowce czy w zakresie gospodarowania ziemiemi rzadkimi;
- badania naukowe prowadzone we wszystkich sektorach przemysłowych w zakresie procesów i metod produkcyjnych o mniejszym poziomie emisji dwutlenku węgla, co przyczyni się do opracowania nowej koncepcji polityki przemysłowej itp.

5.4.1 Edukacja również musi być priorytetowym sektorem stanowiącym wsparcie dla wszystkich pozostałych. Jest ona bowiem koniecznym elementem wzrostu gospodarczego sprzyjającego rozwijaniu kapitału ludzkiego, bez którego wzrost ten byłby niemożliwy. W związku z powyższym, należy czuwać nad tym, aby zdobywane kwalifikacje były adekwatne do potrzeb rynku pracy.

#### 5.5 Priorytetowe działania sprzyjające wzrostowi gospodarczemu

5.5.1 Pogłębienie jednolitego rynku europejskiego musi w ramach strategii „Europa 2020” stanowić priorytet Unii Europejskiej. EKES jest zdania, że tylko w ten sposób możliwe będzie osiągnięcie znaczących postępów w zakresie silnego, trwałego i bardziej sprawiedliwego wzrostu gospodarczego w państwach członkowskich.

#### 5.5.2 W stronę wdrożenia skutecznej polityki przemysłowej

5.5.2.1 Z biegiem lat znaczenie pojęcia „polityka przemysłowa” uległo zasadniczej zmianie. Jest zatem rzeczą istotną, aby określić zasady umożliwiające precyzyjne zdefiniowanie tego pojęcia przy uwzględnieniu uwarunkowań obecnych czasów.

- Na początek należy określić sektory, którym chcemy poświęcić szczególną uwagę <sup>(22)</sup>. Następnie należy określić sposoby działania, które, rzecz oczywista, powinny być jak najbardziej zróżnicowane. W niektórych obszarach (np. energia) główny nacisk położony będzie na wielkoskalowe przedsięwzięcia europejskie, a w innych przypadkach – na finansowanie kapitałowe. Z kolei w przypadku młodych i rozwijających się przedsiębiorstw chodzić będzie o pomoc we wdrożeniu nowych technologii. W każdym przypadku polityka przemysłowa musi być ukierunkowana zarówno na rynek wewnętrzny, jak i na eksport.
- Należy wreszcie koniecznie znaleźć środki na sfinansowanie tej polityki przemysłowej i długoterminowego wzrostu gospodarczego, który może ona za sobą pociągnąć w okresie konsolidacji fiskalnej. Jedną z możliwych dźwigni finansowych mogłoby być zakrojone na szeroką skalę przekierowanie europejskich oszczędności w stronę efektywnych inwestycji długoterminowych <sup>(23)</sup> przynoszących korzyści gospodarcze i społeczne, czyli skutkujących utworzeniem wielu miejsc pracy. Największą trudnością w realizacji tego planu może być bardzo silna niechęć do podejmowania

<sup>(21)</sup> Zob. opinia EKES-u w sprawie: Nanonauka i nanotechnologie: Plan działań dla Europy na lata 2005–2009, Dz.U. C 185 z 8.8.2006, s. 1.

<sup>(22)</sup> Zob. pkt 5.4.

<sup>(23)</sup> Zob. pkt 4.2.3.

ryzyka. Niechęć tę można przezwyciężyć za sprawą konkretnych instrumentów w zakresie podziału ryzyka między organy publiczne a inwestorów prywatnych, gdzie organy publiczne przyjmą na siebie większe ryzyko w perspektywie długoterminowej, pełniąc rolę reasekuratora. Istnieje także inna możliwość: utworzenie mechanizmu pożyczki europejskiej<sup>(24)</sup>.

5.5.2.2 Jednak w celu wypracowania zrównoważonego, stabilnego i efektywnego systemu, należy bez wątplenia podjąć działania w zakresie dwóch istotnych dziedzin polityki: polityki fiskalnej i polityki zatrudnienia. Kwestia polityki fiskalnej została omówiona w punkcie 4.3.1, a w kwestii polityki zatrudnienia największym wyzwaniem pozostaje uwolnienie potencjału w zakresie uczestnictwa w rynku pracy, a tym samym także włączenia do tego rynku na dużą skalę młodzieży i seniorów. Należy także jednocześnie zaproponować szeroką gamę usług wysokiej jakości w zakresie opieki nad dziećmi, aby pomóc rodzicom w podejmowaniu pracy zawodowej<sup>(25)</sup>.

### 5.5.3 W stronę europejskiego programu „Small Business Act”

5.5.3.1 Wprawdzie propozycja ta była już wielokrotnie przedstawiana, ale nigdy nie udało się jej całkowitej realizacji, co nie zmienia faktu, że jest to dokument konieczny. Przykładem może być amerykańska wersja tego programu, który stanowi bardzo skuteczne narzędzie w zakresie finansowania rozwiązań innowacyjnych i tradycyjnych inwestycji, zapewniając udział MŚP w zamówieniach publicznych. Dotyczy to zarówno młodych, jak i szybko rozwijających się przedsiębiorstw. Europejski program „Small Business Act”, na wzór swego amerykańskiego odpowiednika, powinien wdrożyć szeroką gamę instrumentów dotyczących zamówień publicznych i finansowania. EKES proponuje więc stworzenie ambitnego europejskiego programu „Small Business Act”<sup>(26)</sup>.

### 5.5.4 W stronę polityki w zakresie edukacji, badań i rozwoju oraz innowacyjności

5.5.4.1 W tym temacie można odnieść się do licznych opinii sporządzonych przez Komitet<sup>(27)</sup>. Komitet w zasadzie zawsze stał na stanowisku, że badania naukowe i rozwój oraz innowacyjność są głównymi działaniami, które określą przyszłe miejsce Europy w świecie uzależnione od tego, jaki priorytet i jakie środki Europa przyzna tym dziedzinom.

5.5.4.2 W obecnej dobie charakteryzującej się ograniczeniami budżetowymi UE i państwa członkowskie powinny w dalszym ciągu inwestować w edukację, badania i rozwój oraz w innowacyjność. Nie należy dokonywać cięć budżetowych w odniesieniu do tych inwestycji, a wręcz należy zwiększać ich poziom<sup>(28)</sup>. W przeciwnym razie będziemy mieli do

czynienia z nieuniknionym ubożeniem UE, w której likwidować się będzie miejsca pracy, a także z pogorszeniem się warunków życia obywateli.

5.5.4.3 Unia Europejska powinna stać na straży lepszego dostosowania przepisów podatkowych do celu tworzenia bodźców zachęcających przemysł do zwiększania inwestycji w badania i rozwój<sup>(29)</sup>. To dostosowanie powinno przede wszystkim umożliwić wspieranie rozwoju MŚP ukierunkowanych w dużej mierze na badania i rozwój w pierwszych latach ich działalności. Biorąc pod uwagę strategiczną rolę, jaką MŚP odgrywają w gospodarce europejskiej, EKES zaleca, by wszystkie państwa członkowskie stosowały optymalny poziom możliwych zachęt podatkowych w celu ułatwienia przetrwania i wzrostu MŚP w ich gospodarkach<sup>(30)</sup>. Należałoby jednocześnie także promować lub intensyfikować wspólne przedsięwzięcia ośrodków badawczych i MŚP realizowane pod egidą, na przykład, publicznych instytucji badawczych (krajowych lub europejskich) w celu wspierania współpracy pomiędzy tymi podmiotami.

5.5.4.4 Aby badania naukowe i rozwój przynosiły spodziewane rezultaty, należy umożliwić naukowcom i innowatorom pracę i współpracę na terytorium całej UE z taką samą łatwością, jak na szczeblu krajowym. Aby tak się stało, europejska przestrzeń badawcza<sup>(31)</sup>, której tworzenie ma zakończyć się za cztery lata, powinna umożliwić wdrożenie struktur niezbędnych do prawdziwie swobodnego przepływu wiedzy, stanowiącej realną wartość dodaną, jaką UE przynosi krajowym sektorom badawczym.

5.5.4.5 Trzeba ponadto ograniczyć lub wyeliminować szereg barier: należy poprawić dostęp do finansowania, zwłaszcza dla MŚP, ustalić ceny praw do własności intelektualnej na przystępnym poziomie, ustalić ambitniejsze cele i przyjąć strategiczne podejście do wykorzystania znacznych nakładów budżetowych w zakresie zamówień publicznych. W trybie pilnym należałoby doprowadzić do zawarcia porozumienia w sprawie patentu europejskiego. Wzmocniona współpraca w tym zakresie mogłaby być ewentualnym rozwiązaniem przejściowym.

5.5.4.6 Strategia lizbońska przewidywała, że UE powinna przeznaczać 3 % swojego PKB na badania naukowe i rozwój, z czego dwie trzecie powinny pochodzić z sektora prywatnego. Wciąż daleko nam do osiągnięcia tego celu. Jego realizacja jest jednak rzeczą niezwykle istotną, ponieważ pozwoliłoby to na stworzenie do 2020 r. 3,7 mln miejsc pracy i na zwiększenie rocznego PKB o blisko 800 mld euro do 2027 r.<sup>(32)</sup> Osiągnięcie tego celu musi bardziej niż kiedykolwiek pozostać priorytetem Unii.

<sup>(24)</sup> Ibid. przyp. 19.

<sup>(25)</sup> Zob. opinia EKES-u „Roczna wizja wzrostu gospodarczego – wsparcie całościowej odpowiedzi UE na kryzys”, Dz.U. C 132 z 5.2011, s. 26, pkt 4.2.

<sup>(26)</sup> Zob. opinia EKES-u „Najpierw myśl na małą skalę: Pierwszeństwo dla MŚP – Program «Small Business Act» dla Europy”, Dz.U. C 182 z 4.8.2009, s. 30.

<sup>(27)</sup> W szczególności chodzi o opinie dotyczące siódmego programu ramowego w dziedzinie badań naukowych i rozwoju, a zwłaszcza opinię w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej program ramowy na rzecz konkurencyjności i innowacji (2007–2013), Dz.U. C 65 z 17.3.2006, s. 22.

<sup>(28)</sup> „Projekt przewodni strategii Europa 2020: Unia innowacji”, COM(2010) 546 wersja ostateczna z 6.10.2010.

<sup>(29)</sup> Zob. opinia EKES-u w sprawie: W kierunku bardziej skutecznego stosowania zachęt podatkowych na rzecz badań i rozwoju, Dz.U. C 10 z 15.1.2008, s. 83.

<sup>(30)</sup> Zob. opinia EKES-u w sprawie: „Uwolnić i wzmocnić potencjał Europy w dziedzinie badań, rozwoju i innowacji”, Dz.U. C 325 z 30.12.2006, s. 16, pkt 3.5.

<sup>(31)</sup> Zob. opinia EKES-u „Naukowcy w europejskiej przestrzeni badawczej: jeden zawód, wiele możliwości kariery”, Dz.U. C 110 z 30.4.2004, s. 3; oraz opinia EKES-u w sprawie zielonej księgi „Europejska Przestrzeń Badawcza: nowe perspektywy”, Dz.U. C 44 z 16.2.2008, s. 1.

<sup>(32)</sup> Zob. P. Zagamé, Les coûts d'une Europe non innovante [Koszty nieinnowacyjnej Europy] (2010).

5.5.4.7 Wdrożenie polityki „biegunów konkurencyjności” okazało się w niektórych krajach europejskich inicjatywą nader pozytywną. W celu rozszerzenia zakresu tej inicjatywy oraz przyznaniu jej większych środków i większej liczby zadań, utworzenie europejskiej sieci wydaje się prawdopodobnie najlepszym rozwiązaniem na rzecz zacieśnienia stosunków pomiędzy badaniami a innowacyjnością w związku z faktem, że w zarządzanie „biegunami konkurencyjności” zaangażowane są wszystkie podmioty rynku.

## 6. Społeczeństwo obywatelskie

6.1 Należy podkreślić, że zwłaszcza z powodu licznych skutków korekt budżetowych i poszukiwania ścieżek wzrostu

gospodarczego wpływających na codzienne życie obywateli, dialog społeczny i dialog obywatelski musi być prowadzony w sposób wzorcowy zarówno na szczeblu państw członkowskich, jak i na szczeblu unijnym.

6.2 Społeczeństwo obywatelskie, a zwłaszcza krajowe RSG lub organy pełniące ich funkcje, powinno być uwzględniane w procedurze konsultacji i powinno mieć możliwość wpływania na podejmowane decyzje. Potrzebny jest wysoki stopień partnerstwa społecznego, ponieważ w tak delikatnej kwestii nie uda się przeprowadzić wykonalnych działań z powodzeniem w perspektywie średnio- i długoterminowej bez akceptacji reform przez obywateli.

Bruksela, 15 czerwca 2011 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Staffan NILSSON

---