

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Realizacja unii gospodarczej i walutowej – Propozycje Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego na następną europejską kadencję”

(opinia z inicjatywy własnej)

(2014/C 451/02)

Sprawozdawcy: **Joost VAN IERSEL** i **Carmelo CEDRONE**

Dnia 19 września 2013 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie:

„Realizacja unii gospodarczej i walutowej – propozycje Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego na następną europejską kadencję”.

Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 19 maja 2014 r.

Na 500. sesji plenarnej w dniach 9–10 lipca 2014 r. (posiedzenie z 9 lipca 2014 r.), Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 195 do 8 – 9 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Plan działania na następną kadencję parlamentarną

Biorąc pod uwagę ogromne wyzwania, jakie stoją przed Unią Gospodarczą i Walutową, EKES uważa, że:

- Celem unii gospodarczej i walutowej, jako podstawy dalszego rozwoju UE, jest wspieranie jakości życia, dobrobytu i stabilności z korzyścią dla europejskich obywateli. Budowa zaufania i korzystnych warunków dla realnej gospodarki to warunki wstępne wzrostu gospodarczego, zatrudnienia, konkurencyjności i inwestycji. Te aspekty zwracają uwagę na znaczenie UGW dla członków zarówno ze strefy euro, jak i spoza niej.
- Nieprzewidywalność zachodzących zmian zmusza strefę euro do pilnego zapewnienia odpowiednich warunków, gdyż w kontekście obecnej globalizacji żadne państwo europejskie nie jest w stanie zagwarantować sobie swobody działania. Ma to bardzo istotne konsekwencje dla zarządzania UGW oraz dla podejmowanej w jej ramach polityki.
- UGW nie jest niezależnym podmiotem. Zgodnie z początkową koncepcją miała być urzeczywistnieniem wewnętrznej otwartej przestrzeni europejskiej oraz jednolitego rynku. Oprócz dyscypliny fiskalnej, UE i państwa członkowskie muszą jednocześnie opracować wspierające strategie gospodarcze i społeczne na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia jako kluczowe czynniki udanej konsolidacji⁽¹⁾;
- Niezbędne będzie głębokie dostosowanie strategii gospodarczych i strukturalnych, do niedawna traktowanych raczej jako domena wyłącznie narodowa, by zagwarantować proces konwergencji między państwami członkowskimi w wielu dziedzinach. Nieufność i napięcia muszą ustąpić miejsca budowaniu wzajemnego zaufania. Zacieśnienie unii wywiera wpływ na całe społeczeństwo. Należy zagwarantować dialog społeczny i obywatelski na wszystkich szczeblach.

W związku z powyższym EKES wzywa europejskich prawodawców kolejnej kadencji do pilnego określenia harmonogramu rozwiązywania najbardziej palących problemów.

W tym celu EKES proponuje:

I. **urzeczywistnienie UGW** gwarantowane dzięki stabilnej strukturze zarządzania strefą euro i oparte na:

- i. **filarze walutowym i finansowym**, w tym na realizacji pełnej, kierowanej przez UE unii bankowej, która stworzyłaby paneuropejski rynek kapitałowy, zarazem chroniąc podatników przed podejmowaniem zbyt wysokiego ryzyka i przypadkami niekontrolowanej niewypłacalności;

⁽¹⁾ Zob. opinia EKES-u ECO/336 w sprawie: „Polityka gospodarcza państw członkowskich, których walutą jest euro” (sprawozdawca: Thomas Delapina), pkt 1.6 (Dz.U. C 133 z 9.5.2013).

- ii. **filarze gospodarczym**, odzwierciedlającym rosnącą współzależność państw członkowskich zarówno na poziomie makro-, jak i mikroekonomicznym, by wzmocnić proces decyzyjny w dziedzinie polityki gospodarczej, a przez to wspierać wzrost, zatrudnienie, konkurencyjność i spójność Europy oraz jej poczucie solidarności;
 - iii. **filarze społecznym**, by należyście uwzględnić społeczne skutki dostosowań gospodarczych;
 - iv. **filarze politycznym**, obejmującym większą rozliczalność i demokratyczną legitymację, prowadzące do wzrostu wiarygodności i zaufania.
- II. pilne rozpoczęcie realizacji prawdziwego **europejskiego planu na rzecz wzrostu i zatrudnienia**, opartego na szerokim programie inwestycyjnym, zasilanym inwestycjami publicznymi i prywatnymi dającymi impuls fiskalny; należy przy tym zapewnić ponowne wyważenie oraz **właściwe wdrażanie istniejących instrumentów**, a przede wszystkim sześciopaku, dwupaku i europejskiego semestru;
- III. ustanowienie harmonogramu i praktycznych uzgodnień dotyczących stworzenia politycznej Europy, w tym dzięki procesowi refleksji nad jej strukturą instytucjonalną w kontekście nowego konwentu europejskiego;
- IV. zainicjowanie strategii **komunikacji i uproszczenia** dotyczącej UGW, jako wspólny wysiłek ze strony Komisji, Parlamentu Europejskiego, państw członkowskich i społeczeństwa obywatelskiego.

2. UGW jako podstawa

2.1 EKES podkreśla, że oddziaływanie pełnej i skutecznej UGW znacznie wykracza poza ustalenia budżetowe, walutowe i bankowe. Odpowiednio ukierunkowane przywództwo powinno obudzić wiarę obywateli i podmiotów gospodarczych we wspólną misję i dać im poczucie przynależności do Europy.

2.2 Najbliższych 5 lat będzie miało kluczowe znaczenie dla rozwoju wciąż słabej struktury UGW, tak by stała się ona w pełni dojrzała. Co najważniejsze, wymaga to odpowiedzialności, otwartości i przejrzystości. Potrzebujemy zatem skutecznej strategii oraz prostego i jasnego języka zamiast pustosłowania! – ze strony rządów państw członkowskich strefy euro, Rady i pozostałych organów UE.

2.3 Zgodnie z postulatem niektórych wybitnych polityków europejskich EKES uważa, że unia polityczna jest punktem orientacyjnym dla przyszłości⁽²⁾. Podążając tym tokiem myślenia, EKES postrzega unię polityczną nie tylko jako ostateczne urzeczywistnienie UGW jako takiej, lecz również w szerszym międzynarodowym kontekście dzisiejszej globalizacji, która zasadniczo podważa porządek westfalski i zdolności regulacyjne poszczególnych państw.

2.4 W dzisiejszym zglobalizowanym świecie żadne europejskie państwo nie jest w stanie funkcjonować w izolacji. Co za tym idzie, suwerenność państwa jest pewniejsza we wspólnych ramach politycznych i gospodarczych.

2.5 W sprawozdaniu przewodniczącego Hermana Van Rompuy „W kierunku faktycznej unii gospodarczej i walutowej” oraz w towarzyszącym mu komunikacie Komisji z listopada i grudnia 2012 r. przedstawiono projekt planu działania wraz z konkretnymi środkami w tym zakresie. EKES przyjął je z zadowoleniem⁽³⁾. Główny problem polega jednak na tym, że mimo znacznych postępów rozdział między zarządzaniem wspólną walutą a międzyrządowym zarządzaniem gospodarczym prowadzi do napięć niemożliwych do przezwyciężenia. EKES nalega, by sprawozdanie Van Rompuy pozostało polityczną podstawą inicjatyw ustawodawczych w najbliższym okresie.

2.6 Kryzys gospodarczy i finansowy zatrzymał się zwłaszcza na strefie euro i ukazał obecne ograniczenia UGW. W ten sposób euro z waluty jednoczącej Europę przeobraziło się w opinii wielu osób w czynnik podziału krajów i społeczeństwa obywatelskiego, narażając przyszłość UE na zagrożenia. Ten błędny pogląd nie uwzględnia też faktu, że kryzys – którego źródło leży w dużej mierze poza strefą euro – byłby jeszcze głębszy bez wspólnej waluty.

⁽²⁾ Zob. zwłaszcza wystąpienie dr. Wolfganga Schäublego w Paulskirche w dniu 3 października 2011 r. i podczas ceremonii wręczenia nagrody Karlspreis w maju 2012 r., oraz przemówienie Giorgio Napolitano w Parlamencie Europejskim w dniu 3 lutego 2014 r.

⁽³⁾ Zob. opinia EKES-u ECO/340 w sprawie pogłębionej i rzeczywistej unii gospodarczej i walutowej”, sprawozdawca: Carmelo Cedrone (Dz.U. C 271 z 19.9.2013).

2.7 Istniejące od 1991 r. nierównowagi i różnice gospodarcze między poszczególnymi grupami państw, którymi nigdy dotąd się nie zajmowano, w chwili obecnej hamują postępy procesu integracji. Pojawiają się nawet niebezpieczne próby podziałów i renacjonalizacji.

2.8 Przyszłości nie da się przewidzieć. Sygnały ożywienia podtrzymują optymizm i pozwalają wyjść z trybu kryzysowego. Jednak, częściowo z powodu niepełnej UGW oraz fragmentacji europejskiego rynku finansowego, oczekuje się, że jeszcze przez dłuższy czas wskaźniki wzrostu będą niskie lub umiarkowane. Ze względu na zmienność gospodarki i możliwość gwałtownych reakcji w nadchodzących latach, EKES przestrzega przed samozadowoleniem w tych kwestiach.

2.9 W tym kontekście przyjęcie niedawnych, bardzo potrzebnych decyzji dotyczących między innymi sześciopaku, dwupaku i postępów na drodze do unii bankowej stało się bardzo potrzebne i pilne. Te nowe mechanizmy zarządzania są jednak w znacznym stopniu oparte raczej na trosce o stan budżetu i stabilność niż na trosce o ludzi. Dlatego też nie uwzględniono środków socjalnych ani sprzyjających wzrostowi. Ponadto długotrwały proces decyzyjny i złożoność systemu wywołują milczący, a nawet otwarty opór państw członkowskich i Rady, który wynika z braku zaufania politycznego, a także z podkreślenia suwerenności narodowej. Ta sytuacja już obarczyła Unię ekonomicznymi i społecznymi kosztami oraz pogarsza jej pozycję na arenie międzynarodowej. Budowanie zaufania staje się zatem kwestią zasadniczą dla przewyższania przeszkód.

2.10 EKES nalega w związku z tym na przekonujący i obejmujący konkretne terminy plan dalszych działań w następnej kadencji Parlamentu Europejskiego, który musi skoncentrować się na urzeczywistnieniu UGW w powiązaniu z celami strategii „Europa 2020” i jej inicjatyw przewodnich. W niniejszej opinii proponuje się niezbędne elementy takiego planu działania.

2.11 Główną zasadą powinna być nadal zróżnicowana integracja w obrębie UE, stosowana już pomyślnie w różnych obszarach polityki. Wiele decyzji koniecznych do urzeczywistnienia UGW można podjąć bez zmiany obowiązującego prawa lub w drodze wzmocnionej współpracy, podczas gdy w wypadku innych niezbędne będzie wydanie nowego traktatu lub wprowadzenie zmian do Traktatów już istniejących. Takie decyzje umożliwiłyby nadrobienie opóźnień w urzeczywistnianiu UGW i zastosowanie szeregu szybkich środków, nie pomijając jednocześnie perspektywy długoterminowej i biorąc pod uwagę fakt, że również strefa euro wymaga prawdziwych reform strukturalnych na szczeblu instytucjonalnym, które należy przeprowadzić równoległe do reform w poszczególnych krajach.

3. Pierwsze kroki: realny plan na rzecz wzrostu i zatrudnienia za obecnej kadencji

3.1 Pierwszym, natychmiastowym krokiem w planie działania następnej kadencji parlamentarnej byłoby podpisanie i wdrożenie rzeczywistego paktu na rzecz wzrostu, zatrudnienia i stabilności, by wywołać ożywienie gospodarcze i móc spłacić dług (europejski New Deal). Wspomniany plan powinien obejmować przynajmniej następujące elementy:

- *Euroobligacje wyemitowane przez EBI i EFI* (co rozpoczęto już częściowo za pomocą obligacji projektowych), bez zwiększania zadłużenia krajów, w celu finansowania MSP i projektów w sektorze infrastruktury, opieki zdrowotnej, kształcenia, odnowy miast, ochrony środowiska oraz sieci transeuropejskich. Tak ukierunkowane działania EBI i EFI będą oznaką czynnego zaangażowania UE na rzecz poprawy warunków finansowych dla inwestycji prywatnych⁽⁴⁾.
- *Inwestycje publiczne*, w tym sektor społeczny⁽⁵⁾, państw członkowskich, realizowane poza unijnymi inwestycjami publicznymi za pomocą systemu uzgodnionych wspólnie parametrów w połączeniu z właściwymi reformami strukturalnymi, przyczyniłyby się do wzrostu inwestycji prywatnych (złota reguła budżetowa).
- *W dobie kryzysu tymczasowe złagodzenie lub zawieszenie polityki oszczędnościowej*, która jest jedną z głównych przyczyn recesji, spadku popytu i wzrostu bezrobocia, przyczyniło się także do opóźnienia poprawy koniunktury. Innymi słowy, należy zagwarantować przejście od samych tylko środków oszczędnościowych do uzgodnionych wspólnie reform umożliwiających zrównoważony wzrost, tworzenie miejsc pracy oraz wzrost produktywności⁽⁶⁾.

⁽⁴⁾ Zob. opinie EKES-u: ECO/307 w sprawie „Ożywienie wzrostu gospodarczego”, (Dz.U. C 143 z 22.5.2012), ECO/334 w sprawie „Przyszłość euro” (Dz.U. C 271 z 19.9.2013) oraz ECO/340 w sprawie „Pogłębiona i rzeczywista unia gospodarcza i walutowa” (Dz.U. C 271 z 19.9.2013); sprawozdawca: Carmelo Cedrone.

⁽⁵⁾ Zob. opinia EKES-u SOC/496 w sprawie wpływu inwestycji społecznych, sprawozdawca: Wolfgang Greif (jeszcze nieopublikowana w Dz.U.).

⁽⁶⁾ Zob. opinia EKES-u ECO/336 w sprawie: „Polityka gospodarcza państw członkowskich, których walutą jest euro”, sprawozdawca: Thomas Delapina, (Dz.U. C 133 z 9.5.2013).

- Podczas realizacji dwupaku, sześciopaku i paktu fiskalnego należy włączyć uzgodnione środki towarzyszące na rzecz wzrostu, zatrudnienia i aspektów społecznych.
- *Lepsze wdrażanie europejskiego semestru*: z punktu widzenia dążenia do unii gospodarczej stosowany już od czterech lat europejski semestr ma kluczowe znaczenie dla procesu konwergencji i dostosowywania gospodarek. Chociaż jest on wynikiem miękkiej metody koordynacji, może przynieść satysfakcjonujące wyniki. Należy jednak właściwie go wdrażać oraz zwiększyć jego przejrzystość i odpowiednio o nim informować. Trzeba też zagwarantować zaangażowanie partnerów społecznych i organizacji społeczeństwa obywatelskiego na szczeblu europejskim i krajowym.
- *Należyta zgodność z KPR*: zarządzanie jest kwestią zasadniczą. Sposób funkcjonowania administracji krajowych ma tutaj decydujące znaczenie; należy też wyraźnie wskazać niezbędne ulepszenia w stosownych przypadkach. Wszystkie zainteresowane strony powinny zaangażować się w przegląd realizacji KPR, w tym w odniesieniu do jakości administracji krajowej, a Komisja powinna go ściśle monitorować.
- *Pełna odpowiedzialność państw członkowskich*: proces semestru ma obecnie zbyt technokratyczny charakter, co utrudnia jego wdrażanie. Należy do niego włączyć parlamenty krajowe poprzez odpowiednie dyskusje nad semestrem, a także partnerów społecznych i inne organizacje społeczeństwa obywatelskiego (⁷).

4. Poglębienie i urzeczywistnienie UGW podczas następczej kadencji

4.1 Filar walutowy i finansowy

4.1.1 W odniesieniu do polityki monetarnej, zgodnie ze wzmocnionym makroekonomicznym zarządzaniem w strefie euro, mandat EBC powinien zostać uzupełniony w celu umieszczenia go na równi z innymi bankami centralnymi poza Europą i z krajów europejskich nienależących do UE i strefy euro, zapewniając mu między innymi, rolę pożyczkodawcy ostatniej instancji i równorzędnego partnera na arenie międzynarodowej, przy jednoczesnym zachowaniu jego pełnej autonomii. EBC powinien być w pełni wyposażony w możliwości zapobiegania kryzysom płynności w sposób sprzyjający inwestycjom (MSP).

4.1.2 Nie może on jednak sam ponosić całej odpowiedzialności. Na drodze ku unii fiskalnej i gospodarczej fundamentalne znaczenie ma *unia bankowa* (⁸). Ze względu na stałe powiązania między rządami a bankami, państwa członkowskie nadal mają opory przed tworzeniem koniecznych warunków gospodarczych i politycznych, co skutkuje odwiekaniem najważniejszych i najskuteczniejszych decyzji (⁹). Utrudnia to także skuteczny nadzór wszystkich banków przez EBC, co powinno przeciwdziałać fragmentacji finansowej, przerwać niepożądane powiązania polityki krajowej z bankami, a także stworzyć odpowiednie warunki dla transgranicznych fuzji banków.

4.1.3 Podczas negocjacji z Radą w sprawie unii bankowej, Parlament Europejski skutecznie osiągnął porozumienie w sprawie postępu w kierunku jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz jednolitego funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji (¹⁰). EKES w pełni popiera stanowisko PE. W przyszłości decyzje powinny przyczynić się do jednolitego europejskiego rynku kapitałowego, porównywalnego do Stanów Zjednoczonych.

4.1.4 Urzeczywistniona unia bankowa wymaga ponadto dobrze opracowanego jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, zharmonizowanego systemu gwarancji depozytów w państwach członkowskich, a także Europejskiego Mechanizmu Stabilności umożliwiającego bezpośrednio dokapitalizowywanie banków (¹¹). Stosowny system decyzyjny powinien być skuteczny i umożliwiać szybkie reagowanie. Należy przyspieszyć proces tworzenia i wdrażania tych elementów.

4.1.5 Sama unia bankowa nie wystarczy do tego, by ożywić gospodarkę i inwestycje. W celu wzmocnienia odporności europejskiego sektora finansowego, program na najbliższe lata musi skupiać się też na pełnej realizacji pakietu Bazylea III, Radzie Stabilności Finansowej oraz znalezieniu rozwiązania problemu banków „zbyt dużych, by mogły zbankrutować”, zgodnie z umowami międzynarodowymi (G-20).

(⁷) Zob. opinia EKES-u EUR/006 w sprawie rocznej analizy wzrostu gospodarczego na 2014 r., sprawozdawca: Evelyne Pichenot (jeszcze nieopublikowana w Dz.U.).

(⁸) Zob. opinia EKES-u ECO/339 w sprawie: „Pakiet na rzecz unii bankowej”, sprawozdawca Carlos Trias Pintó (Dz.U. C 11 z 15.1.2013).

(⁹) Zob. konkluzje Rady Europejskiej z 19–20 grudnia 2013 r.

(¹⁰) Zob. porozumienie w sprawie jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji osiągnięte między Radą i PE w dniu 20 marca 2014 r.

(¹¹) Zob. opinie EKES-u ECO/333 w sprawie prowadzenia działań naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do instytucji kredytowych, sprawozdawca: Lena Rusenowa (Dz.U. C 44 z 15.2.2013) i ECO/350 w sprawie jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, sprawozdawca: Daniel Mareels (Dz.U. C 67 z 6.3.2014).

4.1.6 Opublikowany niedawno przez komisarza Barniera obszerny pakiet legislacyjny w sprawie banków i rynków finansowych może wnieść istotny wkład we właściwe funkcjonowanie rynków finansowych w Europie, a także w stworzenie stabilnego i wiarygodnego sektora bankowego. Ma to nieocenione znaczenie dla gospodarki realnej. Ostatnie decyzje Rady w tym zakresie tylko częściowo zmierzają w pożądanym kierunku.

4.1.7 Odpowiednie kredyty są zdecydowanym priorytetem tak dla ożywienia gospodarki i wzrostu, jak i dla rozwoju. Oznacza to, że ustawodawstwo unijne musi znaleźć równowagę między gwarantowaniem określonych warunków ramowych dla bankowości a promowaniem wystarczających możliwości dla działalności operacyjnej banków, zwłaszcza z myślą o ułatwianiu inwestycji, które są niezbędne w każdej strategii wzrostu. Oczywiście jest, że zadowalające rozwiązania na rzecz nowych przedsiębiorstw i MŚP mają zasadnicze znaczenie⁽¹²⁾.

4.2 Filar makroekonomiczny i budżetowy

4.2.1 W tym względzie żmudne dyskusje w Radzie Europejskiej dotyczące wiążących umów w sprawie reform gospodarczych mają zasadnicze znaczenie i przynoszą rozczarowujące wyniki⁽¹³⁾. W związku z tym EKES nalega, by Komisja w dalszym ciągu pracowała nad swoim wnioskiem w sprawie takich postanowień umownych, które wymagają dalszej dyskusji co do ich formy, finansowania i legitymacji demokratycznej⁽¹⁴⁾.

4.2.2 Partnerstwa oparte na systemie wspólnie uzgodnionych ustaleń umownych i związanych z nimi mechanizmów solidarności mogłyby się przyczynić do ułatwienia i wspierania realizacji odpowiednich strategii dostosowawczych. Ustalenia te przyczyniłyby się zarówno do zwiększenia odpowiedzialności państw członkowskich w obrębie wspólnych ram, jak i do reform we wszystkich dziedzinach związanych ze zrównoważonym wzrostem, konkurencyjnością i zatrudnieniem; te trzy czynniki prowadzą do wzmocnienia UE jako całości⁽¹⁵⁾. Takie ramy mogą być pomocne dla zapewnienia odpowiedzi UE na asymetryczne wstrząsy w poszczególnych krajach, która byłaby pewną formą solidarności UE.

4.2.3 Tego rodzaju partnerstwa mogłyby sprzyjać spójności i zaufaniu ludności, które mają kluczowe znaczenie dla przezwyciężenia obaw dotyczących suwerenności krajowej. Zwiększy to z kolei poczucie wspólnoty, która będzie niezbędną podstawą rozwoju instrumentów UE, takich jak budżet strefy euro, Fundusz Solidarności Unii Europejskiej i euroobligacje.

4.2.4 Konwergencja systemów gospodarczych, w tym systemów podatkowych⁽¹⁶⁾, oraz towarzyszący jej instrument solidarności, stanowią zasadniczy sposób stopniowego pokonywania dysproporcji makro- i mikroekonomicznych istniejących między krajami. W perspektywie średnioterminowej, nawet jeśli wymaga to zmiany Traktatu, instrument ten może stać się mechanizmem rekompensaty gospodarczej służącym przywróceniu równowagi gospodarek krajów strefy euro i ich zintegrowaniu. W dalszej perspektywie mógłby się stać elementem wspólnego budżetu strefy euro. W tej perspektywie mogłyby też zostać wykorzystane fundusze strukturalne i fundusz spójności.

4.2.5 Jako główny uczestnik tego procesu Komisja w swym nowym składzie musi wziąć na siebie odpowiedzialność za sporządzenie wniosków ustawodawczych zgodnie z metodą stosowaną przez komisarza Michela Barniera w odniesieniu do regulacji systemu finansowego w tych dziedzinach, w których dyskusję zdominowały państwa członkowskie. Mogłoby to zachęcić do owocnych debat w Radzie na podstawie konkretnych propozycji.

4.2.6 Dotychczas Komisja nie korzystała z tej metody w wystarczającym zakresie. Przykładami sytuacji, w których metoda ta mogłaby zostać wykorzystana, są koordynacja *ex ante* planów gruntownych reform polityki gospodarczej, umowy w sprawie reform gospodarczych wraz z mechanizmem solidarności, a także ustanowienie europejskiego funduszu amortyzacji zadłużenia i bony skarbowe strefy euro. W przypadku gdy propozycje te wymagają zmiany Traktatów, Komisja powinna jasno to zakomunikować członkom strefy euro.

⁽¹²⁾ Zob. opinie EKES-u ECO/347 w sprawie: „Finansowanie długoterminowe — sektor usług finansowych”, sprawozdawca: Michael Smyth (Dz.U. C 327 z 12.11.2013), i ECO/365 w sprawie: „Finansowanie długoterminowe – działania następcze”, sprawozdawca: Michael Smyth, współsprawozdawca: Vincent Farrugia (jeszcze nieopublikowana w Dz.U.).

⁽¹³⁾ Zob. konkluzje Rady Europejskiej z 19–20 grudnia 2013 r.

⁽¹⁴⁾ Zob. opinia EKES-u ECO/348 w sprawie: „Instrument na rzecz konwergencji i konkurencyjności/zasadnicze reformy polityki gospodarczej”, sprawozdawca: David Croughan (Dz.U. C 271 z 19.9.2013), oraz opinia EKES-u EUR/006 w sprawie: „Roczna analiza wzrostu gospodarczego na 2014 r.”, sprawozdawca: Evelyne Pichenot (jeszcze nieopublikowana w Dz.U.).

⁽¹⁵⁾ Zob. także przemówienie przewodniczącego Eurogrupy, Jeroena Dijsselbloema, z 17.02.2014 r. podczas seminarium OECD w Brukseli, w tym samym duchu: „Strefa euro na rozdrożu”.

⁽¹⁶⁾ Zob. opinia EKES-u ECO/336 w sprawie: „Polityka gospodarcza państw członkowskich, których walutą jest euro”, sprawozdawca: Thomas Delapina, (Dz.U. C 133 z 9.5.2013). W coraz większym stopniu powinno się uwzględniać także inne istotne aspekty podatkowe.

4.2.7 Takie podejście skłoni Radę do zajęcia stanowiska w sprawie tych propozycji. Zwróci ono uwagę na przejrzystość i jasność różnych stanowisk politycznych i jest jedynym sposobem przezwyciężenia impasu międzyrządowego w obecnej strukturze. Komisja musi je również odpowiednio komunikować różnym zainteresowanym stronom, w tym ogółowi społeczeństwa.

4.2.8 W perspektywie średnioterminowej konieczne jest zatem (już od czasu traktatu z Maastricht) *zarządzanie gospodarcze* dla strefy euro w dziedzinie polityki makro- i mikroekonomicznej. Opierałoby się ono na przejściu od metody koordynacji, która jak dotąd przyniosła niewielkie efekty, do wspólnego systemu podejmowania decyzji w sprawie zasadniczych elementów tych polityk. Strefa euro nie może utrzymywać jednej waluty, prowadząc jednocześnie oddzielną politykę gospodarczą. Należy tę politykę zintegrować, ułatwiając prace EBC.

4.2.9 Jeżeli chodzi o *mechanizm redystrybucji* stosowany w czasie wstrząsów asymetrycznych, zasady odpowiedzialności nie tylko państw członkowskich, lecz również podatników nie można oddzielić od zasady solidarności. Należy zatem przez określony czas zastosować konkretne środki na rzecz grup ludności znajdujących się w najgorszej sytuacji. Odpowiedzialność za to ponoszą wszyscy obywatele i wszystkie kraje.

4.2.10 W związku z tym konieczne jest poczynienie postępów na drodze do odpowiedniego *własnego budżetu strefy euro*, któremu towarzyszyłyby wspólne przepisy. Jest to jedyne rozwiązanie, które pozwoli podjąć kroki w kierunku wspólnej polityki podatkowej i amortyzacji wstrząsów, które mogą wystąpić w przyszłości. Można przewidzieć finansowanie np. z podatku celowego, podatku od transakcji finansowych (pod warunkiem że zostanie nim objęta cała strefa euro), podatku od emisji dwutlenku węgla lub tymczasowo z nadwyżek bilansu płatniczego, który przewyższa 6 % i, wreszcie, z emisji wspólnych obligacji.

4.2.11 Jeżeli chodzi o *dług państwowy*, konieczne jest stworzenie mechanizmu, który – nie zwalniając krajów z odpowiedzialności za dług – chroniłby go przed spekulacją finansową. Dług krajowy, stopniowo przekształcany aż do maksymalnej wysokości 60 % (zgodnie z propozycją EKES-u⁽¹⁷⁾), lub w odniesieniu do jego części przekraczającej 60 % (zgodnie z propozycją w sprawie funduszu amortyzacji zadłużenia zgłoszoną przez Komisję⁽¹⁸⁾), może być trzymany na skonsolidowanym koncie należności i obsługiwany w sposób proporcjonalny przez różne państwa członkowskie. Można by również zamiast tego stworzyć tymczasowy fundusz bonów skarbowych strefy euro na mocy traktatu międzyrządowego, który umożliwiłby emitowanie krótkoterminowych instrumentów dłużnych strefy euro i, tym samym, wyeliminowałby ryzyko rządowego kryzysu płynności w strefie euro. Na podstawie wniosków grupy ekspertów, której nadano konkretne kompetencje w zakresie analizy korzyści i ryzyka różnych wariantów wspólnej emisji długu, Komisja powinna przedstawić konkretną propozycję co do tego, jakie instrumenty należy zastosować i w jakich ramach czasowych.

4.3 Filar mikroekonomiczny

4.3.1 Na dużą uwagę zasługuje również polityka mikroekonomiczna, zwłaszcza przemysłowa i sektorowa, która ma istotne znaczenie dla wzrostu gospodarki europejskiej i której nie można traktować w sposób fragmentaryczny. Trzeba zatem połączyć pewne obszary polityki, które wpływają pośrednio na budżety krajowe, a także związane z nimi procedury decyzyjne, by stworzyć wspólną wizję i doprowadzić do współdziałania Komisji i państw członkowskich, zwłaszcza w odniesieniu do:

- urzeczywistnienia jednolitego rynku;
- stworzenia korzystnych warunków dla przedsiębiorstw, przede wszystkim poprzez eliminację fragmentacji rynku, by przedsiębiorstwa te pozostawały w Europie lub podejmowały w niej działalność;
- wspólnej polityki przemysłowej⁽¹⁹⁾, która wzmacnia podstawę istniejących, innowacyjnych i wyważonych wyników gospodarczych na całym kontynencie;

⁽¹⁷⁾ Zob. opinia EKES-u ECO/307 w sprawie: „Ożywienie wzrostu gospodarczego”, sprawozdawca Carmelo Cedrone (Dz.U. C 143 z 22.5.2012).

⁽¹⁸⁾ Zob. COM(2012) 777 final/2.

⁽¹⁹⁾ Zob. opinia EKES-u CCM/108 w sprawie przeglądu polityki przemysłowej, sprawozdawca: Joost van Iersel, współsprawozdawca: Enrico Gibellieri (Dz.U. C 327 z 12.11.2013).

- wspólnej polityki energetycznej, której brak jest dużym problemem, a która ma zasadnicze znaczenie dla równych i stabilnych warunków gospodarczych w UE;
- zakrojonych na szeroką skalę projektów infrastrukturalnych i polityki transportowej w celu poprawienia łączności;
- spójnego opodatkowania przedsiębiorstw;
- usług, w tym usług dla przedsiębiorstw;
- rynku pracy i mobilności pracowników;
- polityki badawczej.

4.4 *Filar społeczny*

4.4.1 EKES nalega na konkretne środki dotyczące społecznego wymiaru UGW⁽²⁰⁾. Wskaźnik zatrudnienia młodzieży jest wciąż niebezpiecznie niski. Komisja w swym nowym składzie powinna wraz z państwami członkowskimi wziąć odpowiedzialność za poprawę warunków pracy i życia:

- wspierając tworzenie miejsc pracy i nowych przedsiębiorstw;
- proponując dostosowanie polityki edukacji na wszystkich szczeblach w całej Europie, a także – w stosownych wypadkach – opieki zdrowotnej;
- tworząc odpowiednie warunki dla mobilności transgranicznej pracowników;
- przedstawiając propozycje podatkowe mające na celu ułatwienie tworzenia miejsc pracy;
- przedstawiając propozycje mające na celu poszanowanie praw konsumentów;
- gwarantując równość płci;
- podejmując inwestycje społeczne⁽²¹⁾.

4.4.2 Na wszystkich szczeblach konieczny jest odpowiedni dialog społeczny. Oznacza to, że należy pokonać przeszkody osłabiające skuteczność konsultacji prowadzonych w państwach członkowskich i między nimi. UE powinna ułatwiać spotkania zainteresowanych stron z różnych krajów, by omawiać sprawdzone rozwiązania i sporządzać plany poprawy warunków tworzenia miejsc pracy.

4.4.3 By w pełni urzeczywistnić Unię Europejską, a zwłaszcza strefę euro, nie można ignorować konsekwencji społecznych realizowanej polityki gospodarczej, powierzając ją całkowicie państwom członkowskim. Zarówno w odniesieniu do działań gospodarczych, jak i społecznych trzeba będzie uwzględnić nie tylko parametry paktu stabilności, lecz również szerszą gamę parametrów makroekonomicznych (np. stopę bezrobocia, stopę wzrostu, bilans płatniczy, wskaźnik zatrudnienia i ubóstwa, podział dochodów i zasobów itd.). Nie można zagwarantować stabilności UGW bez jakichkolwiek mechanizmów socjalnych dla strefy euro, które zaradziłyby konsekwencjom dramatycznej recesji gospodarczej i nierówności. Niektóre z nich mogą wymagać wprowadzenia zmian do Traktatów. W perspektywie średnioterminowej mogłyby one objąć:

- stworzenie wspólnego systemu ubezpieczenia od utraty pracy uzupełniającego systemy krajowe, być może wraz z opracowaniem wspólnych zasad rynku pracy w strefie euro i mobilności siły roboczej;
- zagwarantowanie odpowiedniego minimalnego dochodu niektórym grupom osób żyjących poniżej granicy ubóstwa.

⁽²⁰⁾ Zob. opinia z inicjatywy własnej EKES-u SOC/494 w sprawie: „Wzmocnienie społecznego wymiaru Unii Gospodarczej i Walutowej”, sprawozdawca generalny: Georgios Dassis (Dz.U. C 67 z 6.3.2014).

⁽²¹⁾ Co obejmuje także walkę z ubóstwem. W tej dziedzinie, zob. opinia EKES-u SOC/496 w sprawie wpływu inwestycji społecznych, sprawozdawca: Wolfgang Greif (jeszcze nieopublikowana w Dz.U.).

4.4.4 Konieczne jest ponadto połączenie innych kierunków polityki w interesie obywateli, które sprzyjałyby ich poczuciu przynależności i ułatwiałyby ich mobilność, takich jak:

- wzajemne uznawanie kwalifikacji zawodowych i dyplomów;
- jakość i dostawa wspólnych dóbr publicznych i usług w strefie euro, by zagwarantować ich utrzymanie, zwłaszcza w czasie kryzysu itd.

4.5 Filar polityczny

4.5.1 Tak szeroko zakrojony program można zrealizować wyłącznie dzięki legitymacji demokratycznej procesu decyzyjnego. EKES uznaje w pełni postępy poczynione podczas ostatnich kilku lat i uważa, że dalszy krok naprzód w następnej kadencji będzie można zrobić jedynie, zwracając szczególną uwagę na odpowiedzialność, legitymację, demokrację, przejrzystość i komunikację.

4.5.2 W całej Europie toczy się coraz gwałtowniejsza debata polityczna w sprawie procesu integracji. Na szczeblu UE partie polityczne muszą jasno określić swe opcje, które muszą sprzyjać punktom widzenia różnych ugrupowań politycznych w PE i przyczynić się do większej widoczności europejskich partii politycznych. Ponadnarodowe wybory europejskie obejmujące transgraniczne formacje polityczne wzmocniłyby i znacznie ułatwiły debatę europejską.

4.5.3 Współodpowiedzialność i potrzeba wsparcia publicznego wymagają o wiele więcej zaangażowania w debatę europejską ze strony parlamentów krajowych. W parlamentach należy odpowiednio omówić wnioski ustawodawcze UE i krajowe programy reform. Konieczne jest zaplanowanie interaktywnych konsultacji w sprawach strategicznych między PE a parlamentami krajowymi, które doprowadzą również do większej dynamiki między parlamentami krajowymi.

4.5.4 Komisja powinna jak najskuteczniej zastosować metodę wspólnotową, przedstawiając wnioski i środki ustawodawcze, również w wypadku kompetencji dzielonych z państwami członkowskimi. Podobnie jak w przeszłości korzystne będzie przyjęcie proaktywnego i odważnego podejścia.

4.5.5 Na wniosek parlamentów i/lub społeczeństwa obywatelskiego Komisja powinna zostać zaproszona do udziału w debatach krajowych dotyczących spraw europejskich.

4.5.6 Rada Europejska wraz z poszczególnymi radami, zwłaszcza Ecofin, jest centralnym decydem i ma kluczowe znaczenie dla odpowiedzialności i legitymacji. Dlatego też konieczna jest większa przejrzystość odpowiadająca wymogom demokracji.

4.5.7 Członkowie Rady, którzy reprezentują interesy krajowe, a także współdecydenci na szczeblu europejskim często zajmują w Brukseli inne stanowisko niż w kraju, co zazwyczaj prowadzi do nieporozumień i utrudnia osiągnięcie porozumienia. Taka dwulicowość jest nie do przyjęcia. Państwa członkowskie powinny uzgodnić i wspierać wspólne przesłanie polityczne na wszystkich szczeblach podejmowania decyzji.

4.5.8 Państwa członkowskie są zarówno podmiotem, jak i przedmiotem w strukturze UGW. Zbliżenie do metodologii europejskiej wraz z zachowaniem krajowych procedur i tradycji administracyjnych jest możliwe, lecz wymagać będzie znacznych dostosowań w wielu krajach. Wiarygodne praktyki polityczne i administracyjne okażą się kluczowe dla zbudowania zaufania.

4.5.9 EKES podkreśla, że społeczeństwo obywatelskie musi również odegrać swą często niedocenianą rolę w przyszłej strukturze UE i lepiej zintegrowanej strefie euro. Istnieje wiele obszarów, w których postępy są częściowo lub całkowicie zależne od podmiotów niepublicznych. Powinno się w pełni zaangażować społeczeństwo obywatelskie. W zbyt wielu krajach społeczeństwo obywatelskie jest nadal spychane na margines, podczas gdy należy mu zapewnić niezbędne instrumenty zapewniające powiązania z instytucjonalnymi decydentami. Społeczeństwo obywatelskie musi przejąć odpowiedzialność i uczestniczyć w procesie decyzyjnym UE w celu poszerzenia jej demokratycznych podstaw. Bez jego czynnego udziału UGW nie zostanie nigdy urzeczywistniona.

4.5.10 Zwłaszcza dla partnerów społecznych przydatne byłoby przeanalizowanie wyników modelu opartego na konsensusie w państwach członkowskich, który EKES zdecydowanie popiera. Należy zalecić wymianę praktyk.

4.5.11 Zdaniem EKES-u jest oczywiste, że obecne przepisy nie są adekwatne i nie przyniosły oczekiwanych skutków oraz że działania międzyrządowe nie były i wciąż nie są adekwatne do wyzwań, którym musi stawić czoła UGW. Nie możemy się także łudzić, że w miarę ustępowania kryzysu mechanizmy stabilizacji wprowadzone pośpiesznie pośród szalejącej burzy będą wystarczające do poczynienia postępów i uniknięcia kolejnych kryzysów.

4.5.12 Jedynym sposobem zapobieżenia podobnym sytuacjom jest zmiana przepisów dotyczących funkcjonowania i procesu decyzyjnego strefy euro, tak by był on bardziej przejrzysty i demokratyczny:

- Należy stworzyć organ odpowiedzialny za euro, który będzie zajmować jednolite stanowisko dzięki nadaniu eurogrupie instytucjonalnego charakteru. By poprawić zarządzanie strefą euro, eurogrupa powinna mieć możliwość podejmowania szybkich decyzji i interweniowania w wypadku kryzysu. Zwiększyłoby to demokratyczny charakter i przejrzystość procesu decyzyjnego, počawszy od zniesienia prawa weta.
- Trzeba stworzyć mechanizm redystrybucji i/lub prawdziwy budżet strefy euro zgodnie z propozycją w punkcie 4.2.9 i 4.2.10 w ramach stopniowego procesu, by zagwarantować obywatelom dobra publiczne i bardziej sprawiedliwy podział zasobów w celu wsparcia reform, a także zmniejszyć dysproporcje między państwami członkowskimi, przewidując również możliwość wprowadzenia wspólnej polityki podatkowej itp.
- Konieczne jest zapewnienie jednego przedstawiciela w organach międzynarodowych.
- Działania tego organu zarządzającego muszą być wspierane i przegłosowywane przez posłów do PE należących do strefy euro (europarlament), w którym mogliby zasiadać również inni posłowie, lecz bez prawa do głosu.

5. Dłuższa perspektywa: stworzenie politycznej Europy

5.1 Oprócz urzeczywistnienia UGW zgodnie z powyższymi uwagami stosowne byłoby zapoczątkowanie w ciągu następnej kadencji poważnej refleksji nad pogłębieniem całej UE i funkcjonowania jej organów instytucjonalnych, a także wybranie tych obszarów polityki, które powinny stać się wspólne. Zdaniem EKES-u refleksja ta powinna dotyczyć aspektów opisanych poniżej.

5.2 Prace Komisji muszą podlegać zatwierdzeniu przez PE, który powinien również współdzielić prawo inicjatywy. Posłowie do PE mogliby być ponadto wybierani z europejskich list politycznych partii europejskich.

5.3 Aby zwiększyć zauważalność i demokratyczną legitymację oraz propagować rozdział władz, trzeba znieść dwuwładztwo przewodniczącego Rady Europejskiej i przewodniczącego Komisji, który powinien być wybierany przez PE lub bezpośrednio przez obywateli, pod warunkiem że zmieniono by również jego rolę. Obecna Rada mogłaby stać się „senatem państw”, czemu towarzyszyłoby opracowanie nowych zasad funkcjonowania.

5.4 Co się tyczy polityki, za którą UE powinna być odpowiedzialna lub współodpowiedzialna i w odniesieniu do której powinna mieć uprawnienia decyzyjne, możliwe jest uwzględnienie polityki zagranicznej i międzynarodowej roli UE, w tym obecności jednego przedstawiciela w organach międzynarodowych, polityki obronnej – dla zainteresowanych, polityki energetycznej, badawczej, azyłowej i imigracyjnej, a także poszanowania norm i praw wraz z możliwością interwencji wobec państw je łamiących, tak jak w wypadku kwestii gospodarczych i przepisów budżetowych.

5.5 Nową strukturę instytucjonalną, której nie można wprowadzić tylko za pomocą wzmocnionej współpracy, a także rolę Parlamentu, Rady, Komisji, EKES-u i KR-u mógłby określić nowy konwent. Powinien on zakończyć prace przed 2019 r., gdy odbędą się kolejne wybory europejskie po 2014 r.

6. Komunikacja i uproszczenie

6.1 Dobra komunikacja jest nieodzowna dla procesu odzyskiwania zaufania. EKES jest przekonany, że najlepszą strategią komunikacyjną jest podejmowanie właściwych decyzji i działań politycznych ukazujących europejskiemu społeczeństwu długookresową perspektywę.

6.2 Konieczne jest rozwijanie i doskonalenie komunikacji z ogółem społeczeństwa. Komunikacja wzbudza zainteresowanie, które sprzyja zrozumieniu. Ten fakt nie jest brany pod uwagę w wystarczającym stopniu, za co winić można Komisję i państwa członkowskie. Należy wykorzystywać całą gamę mediów społecznościowych.

6.3 UGW i związane z nią dziedziny często przedstawiano jako kwestię techniczną. Mają one jednak przede wszystkim charakter polityczny, a nie techniczny i są bardzo istotne w życiu wszystkich obywateli. Niemniej rzadko omawia się ją czy informuje o niej z tej perspektywy, co również wyjaśnia olbrzymią przepaść, która istnieje zazwyczaj między UE a zwykłymi obywatelami.

6.4 Różne tradycje i sytuacje boleśnie przypominają nam na co dzień, że brakuje „wspólnego języka UGW”, co czasami wywołuje dezorientację i szkodzi poparciu publicznemu. Zdaniem EKES-u Komisja jest jedynym organem, który może przedstawić rozwiązanie dzięki swemu prawu do inicjatywy w procesie legislacyjnym UE. Fakt ten trzeba postrzegać z punktu widzenia bardziej niż do tej pory politycznej Komisji i politycznego PE.

6.5 Jako podmioty współodpowiedzialne, społeczeństwo obywatelskie i partnerzy społeczni muszą odgrywać swą rolę w komunikacji, która jest często niedostatecznie rozwinięta. Społeczeństwo obywatelskie i partnerzy społeczni powinni przekazywać obawy obywateli i przedsięwzięcia władzom oraz współpracować na rzecz ich łagodzenia. Powinna zachodzić rzeczywista, to jest dwukierunkowa, wymiana poglądów.

6.6 Europa nie powinna dalej stwarzać wrażenia wieży z kości słoniowej, jak jest postrzegana przez znaczną część opinii publicznej. Obywatelom należy jasno przedstawić zalety integracji europejskiej, konkretne postępy, a także płynące z niej korzyści dla inwestycji, zatrudnienia i konsumentów. Tak zwana nowa narracja dla Europy powinna się rozpocząć od wspólnej strategii dotyczącej komunikacji i uproszczenia opracowanej przez Komisję i państwa członkowskie, które odgrywają główną rolę, obok partii politycznych i społeczeństwa obywatelskiego.

Bruksela, 9 lipca 2014 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE
