

## Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie metody wspólnotowej dla demokratycznej i społecznej UGW

(opinia z inicjatywy własnej)

(2016/C 013/07)

**Sprawozdawczyni: Gabriele BISCHOFF**

Dnia 19 lutego 2015 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie

*metody wspólnotowej dla demokratycznej i społecznej UGW*

(opinia z inicjatywy własnej).

Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię dnia 10 lipca 2015 r.

Na 510. sesji plenarnej w dniach 16–17 września 2015 r. (posiedzenie z dnia 17 września 2015 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 161 do 6 (10 osób wstrzymało się od głosu) przyjął następującą opinię:

„Unia Europejska musi być wspólnotą obywateli, a nie banków. Jej systemem politycznym jest demokracja, a przyszłością – sprawiedliwość społeczna”<sup>(1)</sup>.

### 1. Wnioski i zalecenia

1.1. Rzeczywista stabilizacja unii gospodarczej i walutowej (UGW) ma szansę powodzenia tylko wtedy, jeżeli dzięki zakrojonym na szeroką skalę reformom zlikwidowane zostaną braki w strukturze UGW. Wymaga to zmiany traktatów w ramach konwentu. Ponieważ dokonanie tych zmian przed rokiem 2018 jest mało realistyczne, w międzyczasie konieczne jest podjęcie innych działań, mających na celu nadanie UGW bardziej demokratycznego i społecznego charakteru w ramach obowiązujących traktatów oraz zadbanie o to, by dobrowolnie przyjęte zasady były faktycznie przestrzegane.

1.2. Im dłużej kontynuowana jest obecna polityka oszczędności, nastawiona przede wszystkim na cięcie wydatków i nieidąca w parze ze skutecznym programem inwestycji służącym generowaniu dochodów dzięki wzrostowi gospodarczemu, społecznej spójności i solidarności, tym wyraźniej widać, że pogłębiające się społeczne nierówności zagrażają integracji gospodarczej i dobrej koniunkturze w Europie.

1.3. Kontynuacja obecnego kursu nie jest zatem żadnym rozwiązaniem. Trzeba raczej wzmocnić spójność społeczną, polityczną i gospodarczą, by w tak zapobiec rozpadowi strefy euro. EKES podziela opinię, że większą uwagę należy zwracać na rozbieżności między gospodarkami państw UGW oraz podejmować wyważone reformy strukturalne w tych państwach według wymogów unii walutowej oraz zgodnie z wymogami krajowymi, aby zapewnić niezbędną konwergencję. Ponadto EKES uznaje za niezbędne wdrożenie krótkoterminowego zarządzania popytem.

1.4. EKES opowiada się za wzmocnieniem parlamentaryzacji strefy euro, połączonej z powstaniem dużej komisji w Parlamencie Europejskim złożonej z deputowanych wszystkich państw strefy euro oraz tych krajów, które chcą do strefy przystąpić (26 państw członkowskich), w połączeniu ze wzmocnieniem wagi głosu parlamentarzystów państw strefy euro w kwestiach związanych z UGW (COSAC+). Powyższe działania można podjąć w stosunkowo krótkim czasie.

1.5. EKES zwraca uwagę, że trzeba lepiej pogodzić niektóre cele polityki gospodarczej i zarządzania gospodarczego ostatnich lat z celami polityki społecznej Unii Europejskiej określonymi w art. 4 ust. 2 TFUE oraz usunąć ewentualne sprzeczności między celami gospodarczymi i społecznymi. Wszystkie działania w ramach europejskiego semestru – zgodnie z horyzontalną klauzulą społeczną – należy podporządkować ocenie skutków społecznych, której wyniki powinny być publikowane oraz dyskutowane na szczeblu krajowym i europejskim. EKES może wspierać ten proces w ramach posiadanych kompetencji.

<sup>(1)</sup> Heribert Prantl „Europa – marzenie czy koszmar”, referat wygłoszony w Ludwigsburgu dnia 14 lipca 2013 r.

1.6. Przewycięzenie rozbieżności w funkcjonowaniu rynków pracy, systemów kształtowania wynagrodzeń i systemów socjalnych odgrywa istotną rolę w procesie tworzenia demokratycznej i społecznej UGW.

1.7. EKES wyraża przekonanie, że dialog makroekonomiczny w strefie euro (MED-EURO) może w znaczącym stopniu przyczynić się do dalszego rozwoju demokratycznej i społecznej UGW. Wyniki i wnioski tego dialogu należy uwzględnić zarówno podczas sporządzania rocznej analizy wzrostu gospodarczego, jak i opracowywania tablicy wyników zawierającej wskaźniki zatrudnienia i wskaźniki społeczne (ang. *scoreboard*) oraz zaleceń dla poszczególnych państw.

## 2. Wyzwania dla demokratycznej i społecznej UGW oraz kryteria dla jej zdefiniowania

2.1. EKES opracował liczne opinie, w których zawarł konkretne propozycje dotyczące poprawy funkcjonowania UGW. W uzupełnieniu do kilku opinii prezentujących scenariusze na przyszłość, niniejsza opinia zawiera propozycje sposobu przyspieszenia rozwoju demokratycznej i społecznej organizacji UGW w ramach metody wspólnotowej, tak by wzmocnić wymiar demokratyczny oraz sprostać obowiązkowi w sferze społecznej, wynikającym z traktatów. Podjęcie konkretnych kroków w celu dokonania szerszych zmian traktatów przed 2018 rokiem jest mało prawdopodobne. Jednocześnie w dalszym ciągu istnieje obawa, czy instrumenty międzypaństwowe, zwłaszcza pakt fiskalny, nie osłabią metody wspólnotowej i nie będą sprzyjać rozłamowi w Europie<sup>(2)</sup>. Im dłużej kontynuowana jest polityka oszczędności, nastawiona przede wszystkim na cięcie wydatków, bez uzupełnienia jej przynajmniej programem inwestycji i działaniami na rzecz wzrostu gospodarczego oraz spójności społecznej i solidarności, tym wyraźniej widać, że pogłębianie się społecznych nierówności zagraża integracji gospodarczej i dobrej koniunkturze w Europie.

2.2. Kryzys w strefie euro obnażył słabości strukturalne unii walutowej. Zaniechanie już na samym początku wzajemnego dostosowania polityki ekonomicznej poszczególnych państw spowodowało, że rozwój państw tej wspólnoty walutowej pod wieloma względami okazał się rozbieżny<sup>(3)</sup>.

2.3. W czasie kryzysu międzyrządowy proces decyzyjny wydawał się być jedynym sposobem na szybkie przyjęcie ważnych instrumentów UGW – takich jak pakt fiskalny – ponieważ poszczególne państwa członkowskie nie zgodziłyby się na zmianę traktatu. Z jednej strony w czasie kryzysu zoptymalizowano kilka instrumentów. Z drugiej zaś strony istnieje zgoda co do tego, że w UGW istnieje deficyt demokracji i kontroli. Trzeba to zmienić, tak by zwiększyć spójność polityki integracji. Już w 2012 r. grupa ministrów spraw zagranicznych<sup>(4)</sup> zaleciła, by przy podejmowaniu wszelkich działań zagwarantować „pełną demokratyczną legitymację i rozliczalność” i by z tego też powodu zacieśnić współpracę między Parlamentem Europejskim a parlamentami krajowymi<sup>(5)</sup>. Komisja Europejska w swym dokumencie koncepcyjnym w sprawie pogłębienia UGW zaproponowała działanie w oparciu o instytucjonalne i prawne ramy traktatów. Eurogrupa mogłaby wówczas podejmować określone działania, jeśli środki te byłyby dostępne dla wszystkich państw członkowskich.

2.4. W praktyce polityki europejskiej coraz częściej na pierwszy plan wysuwały się rozwiązania międzyrządowe, takie jak pakt fiskalny, co zwiększa zagrożenie powstaniem równoległego systemu opartego na rozwiązaniach międzypaństwowych. W sprawozdaniu Van Rompuy, przedłożonym w grudniu 2012 r., wskazywano, jak ważna dla przeprowadzenia większych reform jest wspólna interpretacja. Ponadto niezbędny jest wysoki poziom spójności społecznej, silna partycypacja PE oraz parlamentów krajowych, a także wznowienie dialogu z partnerami społecznymi. Trzeba też zwiększyć poczucie współodpowiedzialności (ang. *ownership*) państw członkowskich. Ówczesny przewodniczący Rady<sup>(6)</sup> wprowadził zatem do debaty wymiar społeczny i szczególną rolę partnerów społecznych; debata ta do tej pory dotyczyła przede wszystkim kwestii gospodarczych i budżetowych oraz słabej legitymacji demokratycznej.

<sup>(2)</sup> *The EP, the Fiscal compact and the EU-institutions: a „critical engagement”*; Elmar Brok (EPL, DE), Roberto Gualtieri (S&D, IT) i Guy Verhofstadt (ALDE, BE).

<sup>(3)</sup> Komisja Europejska: *Employment and Social Developments in Europe 2014*, 15 stycznia 2015 r., <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=7736>

<sup>(4)</sup> Sprawozdanie końcowe grupy ds. przyszłości Europy z dnia 17 września 2012 r. z udziałem ministrów spraw zagranicznych Belgii, Danii, Niemiec, Francji, Włoch, Luksemburga, Holandii, Austrii, Polski, Portugalii i Hiszpanii.

<sup>(5)</sup> Tamże, od s. 2.

<sup>(6)</sup> W ścisłej współpracy z przewodniczącymi J.M. Barroso, J.C. Junckerem i Mario Draghim.

2.5. Po wyborach do Parlamentu Europejskiego w 2014 r. i w związku z wzmocnioną przez demokratyczne wybory pozycją przewodniczącego Komisji przedstawiono nowe propozycje do dyskusji:

- a) przedłożoną 12 lutego 2015 r. przez czterech przewodniczących notę analityczną „Przygotowania do kolejnych działań w zakresie lepszego zarządzania gospodarczego w strefie euro”<sup>(7)</sup>;
- b) sprawozdanie pięciu przewodniczących „Dokończenie budowy europejskiej Unii Gospodarczej i Walutowej”, 22 czerwca 2015 r.<sup>(8)</sup>

2.6. EKES przyjmuje te propozycje do wiadomości i rozpatrzy je pod kątem ich wkładu w dalszy rozwój zarządzania gospodarczego zmierzającego do unii społecznej, demokratycznej solidarnej i politycznej, która gwarantuje obywatelom Unii i partnerom społecznym należyty udział.

2.7. EKES uważa, że UGW potrzebuje prawdziwego wzmocnienia współpracy wewnątrzspołnotowej, jak to opisano w planie Komisji. W ten sposób – poprzez rozszerzanie popytu, a nie tłumienie go – można by sprawić, że zdolności gospodarcze poszczególnych państw przybliżają się do siebie w ramach rozwijającej się i prosperującej gospodarki. Do tego należy wyrównanie na drodze postępu standardów społecznych i praw pracowniczych.

2.8. Wskutek tego, że równolegle funkcjonują: metoda wspólnotowa, inicjatywy międzyrządowe (jak np. pakt fiskalny) oraz nowe formy pośrednie w postaci nadzoru przez Komisję lub ETS, jeśli chodzi o stosowanie porozumień zawartych między państwami, doszło do nowego braku przejrzystości w odniesieniu do poszczególnych podmiotów, ich legitymacji i odpowiedzialności. W ten sposób nie da się zagwarantować przejrzystości i pełnej kontroli demokratycznej. Wywołuje to ogromną falę krytyki. W czasie kryzysu pierwszeństwo musiały zyskać szybkie rozwiązania, choć zawsze wyraźnie deklarowano zamiar przeniesienia potem ustaleń międzypaństwowych do metody wspólnotowej. Zdaniem pięciu przewodniczących stan ten ma potrwać jeszcze do 2018 r. Zgodnie z ich harmonogramem pełna demokratyzacja UGW zostaje zatem przesunięta dalej w przyszłość, a kwestia unii politycznej nie została w sprawozdaniu wystarczająco omówiona. Do tego czasu dialog w ramach europejskiego semestru pomiędzy Parlamentem Europejskim, Radą i Eurogrupą oraz między parlamentami krajowymi i Komisją tudzież między parlamentarzystami krajowymi i europejskimi (COSAC) ma doprowadzić do większego zaufania i wspólnego działania. W tym kontekście EKES zwraca uwagę, że wzmocniony dialog nie może zastąpić polityki integracji. Trzeba teraz na nowo wzmocnić metodę wspólnotową, by znów stała się – zamiast funkcjonujących obok siebie różnych rozwiązań międzypaństwowych – podstawą sprawnie działającej UGW.

### 3. Lepsze zarządzanie UGW dzięki większemu zaangażowaniu, przejrzystości i odpowiedzialności

3.1. Większe zaangażowanie partnerów społecznych może przyczynić się do lepszego zarządzania UGW, a zorganizowany dialog ze społeczeństwem obywatelskim przyczynia się do zwiększenia demokratycznej odporności. EKES jest gotowy odegrać tu szczególną rolę i służyć swoim doświadczeniem oraz zasobami, podobnie jak ma to już miejsce w przypadku strategii „Europa 2020”<sup>(9)</sup>.

3.2. Można oczekiwać, że kwestia poczucia współodpowiedzialności, zwłaszcza partnerów społecznych, podjęta w debacie przez przewodniczącego Rady Hermana van Rompuya, będzie znacznie bardziej skomplikowana, zwłaszcza że partnerzy społeczni w przeciwieństwie do rządów – dotąd w nikłym stopniu uczestniczyli w wyznaczaniu celów i tworzeniu instrumentów zarządzania gospodarczego. Jak skłonić ich do współpracy na rzecz polityki, na którą mają niewielki wpływ? Jako strony układów zbiorowych i podmioty gospodarcze znacząco współoddziałują oni na poziom i stabilność cen, gdzie UGW stanowi nadrzędne ramy dla różnych systemów kształtowania wynagrodzeń oraz założeń polityki rynku pracy i polityki społecznej.

<sup>(7)</sup> *Przygotowania do kolejnych działań w zakresie lepszego zarządzania gospodarczego w strefie euro*, nota analityczna przedłożona przez Jeana-Claude'a Junckera w ścisłej współpracy z Donaldem Tuskiem, Jeroenem Dijsselbloemem oraz Mario Draghim na nieformalne posiedzenie Rady Europejskiej 12 lutego 2015 r.

<sup>(8)</sup> *Sprawozdanie pięciu przewodniczących „Dokończenie budowy europejskiej Unii Gospodarczej i Walutowej”*, [http://ec.europa.eu/priorities/economic-monetary-union/docs/5-presidents-report\\_pl.pdf](http://ec.europa.eu/priorities/economic-monetary-union/docs/5-presidents-report_pl.pdf)

<sup>(9)</sup> Opinia EKES-u „Podsumowanie realizacji strategii »Europa 2020«” (Dz.U. C 12 z 15.1.2015, s. 105).

3.3. W 2013 r. Komisja przedłożyła komunikat w sprawie wymiaru społecznego UGW<sup>(10)</sup> i podjęła w nim temat kwestie bierności podmiotów społeczeństwa obywatelskiego. Problematyczne trendy rozwoju gospodarczego powinny zostać szybko rozpoznane i usunięte, jako że utrzymujące się nierówności społeczne mogą zagrażać finansowej i gospodarczej stabilności UGW. W toku debat wyłoniły się dwa stanowiska. Pierwsze stanowisko zakłada, że wymiar społeczny UGW mógłby być dodatkowym opcjonalnym filarem, który – w przeciwieństwie do wiążących procedur polityki budżetowej i gospodarczej – byłby dobrowolny. Zwolennicy drugiego poglądu – w tym i EKES, wskazują na fakt, że niektóre cele polityki gospodarczej stoją w sprzeczności z celami polityki społecznej Unii Europejskiej określonymi w art. 4 ust. 2 TFUE i że różnice te należy wykazać i usunąć.

3.4. Komisja dąży do silniejszego zaangażowania partnerów społecznych i wymiany poglądów na temat kształtowania wynagrodzeń oraz negocjacji zbiorowych. W tym celu podjęła już wiele działań. Komisja chce także zasięgać opinii partnerów społecznych w ramach europejskiego semestru i wzmocnić ich zaangażowanie w państwach członkowskich. EKES również przedłożył bardzo konkretne propozycje dotyczące zwiększenia udziału partnerów społecznych w procesie zarządzania gospodarczego (SOC/507)<sup>(11)</sup>. O chęci poświęcenia większej uwagi partnerom społecznym może świadczyć fakt nowego podziału zadań wewnątrz Komisji, szczególnie rozszerzenie kompetencji wiceprzewodniczącego Valdisa Dombrovskisa.

## 4. Propozycje i ocena

### 4.1. Sprawozdanie Przewodniczących

4.1.1. EKES zakłada, że przedłożone 22 czerwca 2015 r. przez pięciu przewodniczących<sup>(12)</sup> sprawozdanie „Dokończenie budowy europejskiej Unii Gospodarczej i Walutowej”<sup>(13)</sup>, będzie wytyczną dla przyszłego rozwoju struktur zarządzania gospodarczego w Europie. EKES jest zdania, że z uwagi na utrzymujące się nierówności oraz dla pozyskania zaufania konieczne jest – zwłaszcza w strefie euro – bardziej skuteczne i demokratyczne zarządzanie gospodarcze<sup>(14)</sup>. Tymczasem treść analizy zasadza się na częściowo błędnych założeniach, co – mimo kilku słusznych punktów – sprawia, że wyciągnięte wnioski budzą wątpliwości; bez dostosowania obranej strategii polityka oszczędności będzie kontynuowana, a zatem dojdzie także do dalszych cięć płac i świadczeń socjalnych. W sprawozdaniu wprowadzono uznanie się, że wciąż nie spełniono minimalnych wymagań gwarantujących długoterminowe funkcjonowanie UGW, niemniej zalecane nasilenie i trwałe instytucjonalizowanie dotychczasowej polityki antykrzysowej powinny być kontynuowane. EKES zauważa tu sprzeczność.

4.1.2. Przyczyn aktualnej katastrofalnej (również w porównaniu z USA i Japonią) sytuacji gospodarczej w strefie euro autorzy nie szukają w trwającej polityce antykrzysowej, lecz w braku konkurencyjności poszczególnych państw członkowskich wynikającej z odmiennego kształtowania wynagrodzeń i z deficytów budżetowych. EKES ubolewa nad tym, że pomijają oni krótkotrwałe wyzwania polityki makroekonomicznej, takie jak inflacja i deflacja, oraz brak od 2010 r. polityki antycyklicznej oraz zbyt słabego popytu, na rzecz kontynuacji w dużej mierze asymetrycznej polityki dostosowawczej. Pięciu przewodniczących zupełnie nie dostrzega podstawowego problemu, który w okresie kryzysu stał się oczywisty, a mianowicie, że – w przeciwieństwie do Stanów Zjednoczonych, Japonii i Zjednoczonego Królestwa – strefie euro brakuje tzw. wierzyciela ostatniej instancji.

4.1.3. Całkowicie pominięto różne działania banków centralnych, które w USA i Wielkiej Brytanii przyniosły porównywalnie szybko pożądane rezultaty, jednak w Europie najpierw doprowadziły do pogorszenia sytuacji. Zamiast antycyklicznej polityki stabilizacji należy wzmocnić istniejące instrumenty zarządzania gospodarczego m.in. poprzez krajowe organy ds. konkurencji, które koncentrują się na zmniejszeniu długu (ang. *deleveraging*) i na kształtowaniu wynagrodzeń nastawionym na wydajność. EKES ubolewa, że nie wykorzystano okazji do sprawdzenia, na ile trwałe są fundamenty obecnych przepisów, i do uzupełnienia ich bardziej zdecydowaną perspektywą ogólnoeuropejską.

<sup>(10)</sup> COM(2013) 690, Wzmocnienie społecznego wymiaru unii gospodarczej i walutowej.

<sup>(11)</sup> Opinia EKES-u „Struktura i organizacja dialogu społecznego w kontekście rzeczywistej unii gospodarczej i walutowej (UGW)” (Dz. U. C 458 z 19.12.2014, s. 1).

<sup>(12)</sup> Przewodniczącego Komisji Europejskiej, przewodniczącego Rady Europejskiej, przewodniczącego Parlamentu Europejskiego, przewodniczącego Eurogrupy i przewodniczącego Europejskiego Banku Centralnego.

<sup>(13)</sup> Zob. przypis 8. W dalszej części zostaną podjęte tylko te zagadnienia sprawozdania, które są istotne dla niniejszej opinii.

<sup>(14)</sup> Opinia EKES-u „Ukończenie tworzenia UWG: filar polityczny” (Dz.U. C 332 z 8.10.2015, s. 8).

4.1.4. EKES ubolewa nad tym, że powody wyraźnie gorszego niż oczekiwano rozwoju gospodarczego przewodniczący upatrują wyłącznie w tym, że nowe mechanizmy zarządzania gospodarczego, a także programy dostosowawcze w państwach znajdujących się w kryzysie nie zostały należycie opracowane i wdrożone. Kładąc nadmierny nacisk na reformy strukturalne i konkurencyjność cenową państw członkowskich z myślą o tym, by w pełni zrealizować unię gospodarczą (rozdział 1), pomija się fakt, że reformy strukturalne i kształtowanie wynagrodzeń dokonują się w drodze nieustannych negocjacji i rozwiązań na szczeblu lokalnym i wynikają z zasad demokratycznych. Tym samym pięciu przewodniczących stawia się w pozycji zdystansowanych obserwatorów, którzy najchętniej przybliżyliby państwa członkowskie do dowolnie zdefiniowanych wskaźników, nie starając się przy tym ani o wzmocnienie legitymacji demokratycznej takich działań, ani o zapewnienie poczucia współodpowiedzialności (ang. *ownership*).

4.1.5. EKES obawia się zatem, że brak w sprawozdaniu wzmianki o pełnej unii fiskalnej jeszcze bardziej zmniejszy legitymację strefy euro w państwach członkowskich, szczególnie dlatego, że uporczywe stosowanie tych samych środków nie poprawi sytuacji ekonomicznej wszystkich ich obywateli i sprawi, że nadal dominować będzie nacjonalistyczna perspektywa poszczególnych państw. Proponowane działania zmierzające do integracji rynków pracy i systemów socjalnych są zdaniem EKES-u zupełnie niewystarczające, między innymi dlatego, że przypisuje im się drugorzędne znaczenie, i to wbrew deklaracjom pięciu przewodniczących, że „w kwestiach społecznych Europa powinna dążyć do uzyskania najwyższej oceny”. EKES uważa, że tworzenie unii społecznej powinno być integralną częścią demokratycznej i społecznej UWG, a nie działaniem na marginesie.

#### 4.2. Analiza i propozycje ośrodka badawczego Bruegel<sup>(15)</sup>

4.2.1. Europejski ośrodek analityczny Bruegel stwierdza, że UGW od początku naznaczona jest istotnymi różnicami w uwarunkowaniach gospodarczych, społecznych i politycznych, które odpowiedzialne są za błędy w politykach państw członkowskich i za nieadekwatne europejskie zarządzanie gospodarcze. Autorzy raportu proponują reformy zarządzania gospodarczego w obszarach unii bankowej i ostrożnościowego nadzoru sektora finansowego w skali makro, zapobiegania dużym rozbieżnościom w jednostkowych kosztach pracy oraz zarządzania polityką fiskalną, co może zapewnić poszczególnym członkom stabilne budżety i zasoby na wypadek kryzysu bankowego czy kryzysu długu publicznego. Zresztą EKES także sugerował niedawno w swoich opiniach podobne rozwiązania<sup>(16)</sup>.

4.2.2. Przepływy kapitałowe z państw dysponujących nadwyżkami były jednym z elementów, które doprowadziły do przegrzania gospodarek państw wykazujących deficyt, a w rezultacie do wzrostów płacy nominalnej. Jak dotąd za mało uwagi poświęcono zakłóceniom równowagi finansowej. Stoi to w sprzeczności z zamiarem pogłębiania integracji rynków finansowych.

4.2.3. Procykliczna polityka fiskalna w latach 2011–2013 oraz brak antycyklicznej polityki fiskalnej w roku 2014 niepotrzebnie zaostrzyły problemy socjalne<sup>(17)</sup>. Dlatego polityka powinna – oprócz niezbędnych reform strukturalnych – także stwarzać ludziom możliwości, na przykład poprzez kształtowanie warunków ramowych sprzyjających inwestycjom prywatnym, by można było odbudować zatrudnienie w perspektywie długoterminowej. Przy tym polityka ta powinna obejmować środki służące wzmocnieniu konkurencyjności w celu wytwarzania dochodu i poprawy dobrobytu, co zapewni wszystkim stabilność społeczną. EKES zgadza się zatem zdecydowanie z wnioskiem, że należy pilnie krótkoterminowo zwiększyć popyt zagregowany i inflację. Ponadto EBC musi zostać odciążony z zadań związanych z polityką fiskalną i dostosowaniem kosztów jednostkowych pracy, które nie leżą w zakresie jego kompetencji, a które de facto wykonuje z powodu braku reakcji innych instytucji.

4.2.4. Zdaniem EKES-u konieczne są zwiększone wysiłki w celu wyjaśnienia podstawowych kwestii legitymacji demokratycznej. EKES zdecydowanie opowiada się za pełną parlamentaryzacją strefy euro, czyli utworzeniem dużej komisji w Parlamencie Europejskim złożonej z deputowanych wszystkich państw strefy euro oraz tych krajów, które chcą do strefy przystąpić. Należy wzmocnić ponadto wagę głosu parlamentarzystów państw strefy euro w kwestiach związanych z UGW<sup>(18)</sup>.

<sup>(15)</sup> André Sapir, Guntram Wolff: *Euro-area governance: what to reform and how to do it*, 27 lutego 2015 r., <http://www.bruegel.org/publications/publication-detail/publication/870-euro-area-governance-what-to-reform-and-how-to-do-it/>

<sup>(16)</sup> Opinie EKES-u: „Realizacja unii gospodarczej i walutowej – propozycje Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego na następną europejską kadencję” (Dz.U. C 451 z 16.12.2014, s. 10); „Ukończenie UGW: filar polityczny” (Dz.U. C 332 z 8.10.2015, s. 8).

<sup>(17)</sup> Zsolt Darvas i Olga Tschekassin, *Poor and under pressure: the social impact of Europe's fiscal consolidation*, Bruegel Policy Contribution 2015/04, marzec 2015 r.

<sup>(18)</sup> Zob. przypis 14.

4.2.5. Sama Konferencja Komisji do Spraw Europejskich (COSAC) wskazała w 2014 r., że wiele parlamentów nie jest w odpowiednim stopniu zaangażowanych w te kwestie, i wyraziła zaniepokojenie, że zakłóca to więzi między obywatelami a Unią Europejską. Przedstawiciele COSAC wezwali Komisję i Radę do opracowania we współpracy z parlamentarzystami konkretnych propozycji rozwiązań tego problemu<sup>(19)</sup>. Artykuł 13 paktu fiskalnego zakłada wprowadzenie formy partycypacji, które są krokiem we właściwym kierunku, lecz nie są wystarczające dla zapewnienia parlamentarystom w pełnym tego słowa znaczeniu.

#### 4.3. **Większa odpowiedzialność wszystkich podmiotów gospodarczych**

4.3.1. Przewycięzenie rozbieżności w funkcjonowaniu rynków pracy, systemów kształtowania wynagrodzeń i systemów socjalnych odgrywa istotną rolę w procesie tworzenia demokratycznej i społecznej UGW. W najbliższym czasie mało realistyczne jest stworzenie systemu federalnego z jednolitym europejskim rynkiem pracy, tymi samymi instytucjami i systemami socjalnymi – tak jak to funkcjonuje w USA. Ponadto należy symetrycznie wzmocnić procedurę dotyczącą zakłóceń równowagi makroekonomicznej i włączyć w nią partnerów społecznych.

4.3.2. EKES zwraca uwagę, że trzeba lepiej pogodzić niektóre cele polityki gospodarczej i zarządzania gospodarczego ostatnich lat z celami polityki społecznej Unii Europejskiej określonymi w art. 4 ust. 2 TFUE oraz usunąć ewentualne sprzeczności między celami gospodarczymi i społecznymi. Wszystkie działania w ramach europejskiego semestru – zgodnie z horyzontalną klauzulą społeczną – należy podporządkować ocenie skutków społecznych, której wyniki powinny być publikowane oraz dyskutowane na szczeblu krajowym i europejskim. EKES może wspierać ten proces w ramach posiadanych kompetencji.

4.3.3. W sprawozdaniu przewodniczących jest mowa o unii finansowej, fiskalnej i politycznej, ale o unii socjalnej – ani słowa. Jest troska o wzmocnienie jedyne w swoim rodzaju modelu europejskiego, ale brakuje refleksji na temat wyjątkowego europejskiego modelu społecznego. Wprawdzie wspomniano o ocenie AAA, jeśli chodzi o kwestie społeczne, ale niejasne pozostaje, jak w ramach pogłębionej UGW osiągnąć ten najwyższy standard. Aspekt społeczny pojawiał się najwyżej jako uzupełnienie albo w kontekście większej przepuszczalności rynków pracy w państwach członkowskich. Jako zasadnicze elementy autorzy wymienili: minimum ochrony socjalnej, efektywne systemy socjalne w państwach członkowskich oraz nowe inicjatywy w zakresie prawa pracy oparte na modelu flexicurity – jednak bez szczegółowych wyjaśnień.

4.3.4. Rządy państw członkowskich ponoszą dużą odpowiedzialność za kontynuację rozwoju demokratycznej i społecznej UGW. Odnosi się to w równym stopniu do partnerów społecznych na szczeblu krajowym i europejskim, dla których UGW stanowi nadrzędne ramy dla różnych systemów kształtowania wynagrodzeń oraz założeń polityki rynku pracy i polityki społecznej. Pełniąc rolę podmiotów ekonomicznych i społecznych, mają wymierny wpływ na osiągnięcie wspólnego celu stabilizacji UGW.

4.3.5. EKES po raz kolejny stwierdza, że unia walutowa z różnym kształtowaniem się cen i wynagrodzeń w poszczególnych państwach członkowskich prowadzi do takich nierówności między regionami tego samego obszaru walutowego, że zewnętrzne zawirowania mogą doprowadzić do powstania kryzysu społecznego i politycznego oraz dalszego pogłębienia rozbieżności<sup>(20)</sup>. W związku z tym EKES uważa, że nie da się uniknąć poważnej debaty na temat opartej na solidnych podstawach struktury UGW, wymagającej konsensusu w sprawie celów gospodarczych i społecznych, jak również uzgodnionego zarządzania<sup>(21)</sup>. EKES wysuwa na tej podstawie wnioski, że dialog makroekonomiczny UE (MED) wymaga wzmocnienia i pogłębienia wewnątrz strefy euro.

4.3.6. Dialog makroekonomiczny został zainicjowany na posiedzeniu Rady Europejskiej w Kolonii w czerwcu 1999 r., aby umożliwić osiągnięcie kombinacji polityki budżetowej i monetarnej, nastawionej na trwałe wzrost gospodarczy i stabilność, czyli harmonijne współgranie czynnika kształtowania wynagrodzeń, polityki monetarnej i fiskalnej. Cele dialogu są dziś bardziej aktualne niż kiedykolwiek: wyższy wzrost i poziom zatrudnienia przy utrzymaniu stabilności cenowej, pełne wykorzystanie potencjału produkcyjnego i zwiększenie potencjału wzrostu<sup>(22)</sup>. EKES wyraża ubolewanie, że dialog ten z biegiem lat utracił swój impet i od czasu wybuchu kryzysu nie był należycie wykorzystywany, aby zwiększyć wymiar demokratyczny instrumentów zarządzania gospodarczego i wzmocnić świadomość współodpowiedzialności we wspólnym obszarze walutowym UGW.

<sup>(19)</sup> Wkład w XLIX COSAC, Dublin, czerwiec 2014 r.

<sup>(20)</sup> Opinia EKES-u „Społeczne skutki nowych przepisów dotyczących zarządzania gospodarczego”, 2012 r. (Dz.U. C 143 z 22.5.2012, s. 23).

<sup>(21)</sup> Zob. przypis 14.

<sup>(22)</sup> Decyzja Rady Europejskiej w sprawie europejskiego pakietu dotyczącego zatrudnienia, Rada Europejska, Kolonia, 3–4 czerwca 1999 r.

4.3.7. EKES wyraża przekonanie, że dialog makroekonomiczny strefy euro (MED-EURO) może się znacząco przyczynić do dalszego rozwoju demokratycznej i społecznej UGW, o ile uczestnicy dialogu będą w stanie spełnić jego wymogi. Możliwość efektywnego dialogu w gronie MED-EURO wymaga ograniczenia liczby uczestników. Oprócz przedstawicieli partnerów społecznych, Europejskiego Banku Centralnego, Eurogrupy oraz Komisji (przy zachowaniu pełnej autonomii i niezależności), swój równoprawny udział powinien mieć przewodniczący Komisji Spraw Gospodarczych i Monetarnych Parlamentu Europejskiego.

4.3.8. Zdaniem EKES-u obrady MED-EURO powinny odbywać się przynajmniej dwa razy w roku i stanowić integralną część procesu zarządzania gospodarczego UGW. Wyniki i wnioski tego dialogu należy uwzględnić zarówno podczas sporządzania rocznej analizy wzrostu gospodarczego, jak i tablicy wyników zawierającej wskaźniki zatrudnienia i wskaźniki społeczne (ang. *scoreboard*) oraz opracowywania zaleceń dla poszczególnych państw. W ogólnym kontekście polityki pieniężnej, budżetowej i płacowej w UGW możliwe jest zbudowanie zaufania i osiągnięcie większej konwergencji bez naruszania swobody prowadzenia rokowań zbiorowych. Analogicznie do paktu stabilności i wzrostu mogłoby to prowadzić do większej przejrzystości (dobrowolnych) zobowiązań każdego z podmiotów gospodarki i mogłoby funkcjonować jak pakt stabilności i zatrudnienia. EKES podkreśla w tym kontekście znaczenie harmonijnego współgrania polityki monetarnej, budżetowej i kształtowania wynagrodzeń z myślą o większym wroście gospodarczym i zatrudnieniu, co wzmocniłoby zaufanie do unii walutowej.

4.3.9. Tym samym wybiera inne podejście niż propozycja pięciu przewodniczących, analogiczna do propozycji przedstawionej przez ośrodek analityczny Bruegel, czyli polegająca na utworzeniu krajowych organów ds. konkurencji, aby śledziły tendencje kształtowania wynagrodzeń na poziomie krajowym. Owe organy ds. konkurencji zgodnie z propozycją pięciu przewodniczących miałyby być ponadto koordynowane na szczeblu europejskim. Szkoda, że przewodniczący jeszcze przed przedstawieniem sprawozdania nie zasięgnęli opinii partnerów społecznych, gdyż w obecnej formie ich propozycja ma nikłe szanse powodzenia.

4.3.10. Perspektywa: UGW bez głębokich reform instytucjonalnych i politycznych pozostanie słaba. Komitet żywi obawy o stabilność UE, gdyż konieczne reformy – niezależnie od tego czy wymagają zmiany w traktatach czy też nie – zawsze przeprowadza się na ostatnią chwilę i pod dużym naciskiem. Trzeba na nowo umocnić spójność społeczną, polityczną i gospodarczą w UE oraz kontynuować spójną integrację gospodarczą i walutową, jako podstawę sprawnie funkcjonującej UGW. Bez odważnych parlamentarzystów, polityków i partnerów społecznych, biorących aktywny udział w dyskusji ze społeczeństwem obywatelskim na szczeblu krajowym i europejskim i dążących do optymalnych rozwiązań, nie uda się zapewnić sprawnie funkcjonującej UGW.

Bruksela, dnia 17 września 2015 r.

Henri MALOSSE  
Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

---