

III

(Akty przygotowawcze)

EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

490. SESJA PLENARNA W DNIACH 22 I 23 MAJA 2013 R.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji „Plan działania na rzecz pogłębionej i rzeczywistej unii gospodarczej i walutowej – otwarcie debaty europejskiej”

COM(2012) 777/2 final

(2013/C 271/04)

Sprawozdawca: **Carmelo CEDRONE**

Dnia 19 lutego 2013 r. Komisja, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

komunikatu Komisji „Plan działania na rzecz pogłębionej i rzeczywistej unii gospodarczej i walutowej – otwarcie debaty europejskiej”

COM(2012) 777/2 final.

Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 24 kwietnia 2013 r.

Na 490. sesji plenarnej w dniach 22–23 maja 2013 r. (posiedzenie z 22 maja) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 149 do 12 – 25 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i propozycje

1.1 Komunikat Komisji przyczynia się w dużym stopniu do zapoczątkowania ogromnie potrzebnej debaty na temat UE i stanowi znaczący krok naprzód w stosunku do dotychczasowych metod i treści polityki w zakresie UGW. Ponadto po raz pierwszy poruszona została kwestia międzynarodowej roli i politycznej przyszłości UE. EKES ocenia zatem pozytywnie tę propozycję, która może stać się historycznym punktem zwrotnym, pod warunkiem że po dwudziestoletnim okresie oczekiwania Rada znajdzie odwagę i wolę, by przyjąć i wdrożyć postanowienia służące realizacji założonych celów i by jak najszybciej wprowadzić tę propozycję w życie.

1.2 Dzięki decyzjom podjętym w latach 2011–2012, Rada Europejska rozpoczęła ważną i szeroką reformę sprawowania rządów w Europie w kwestii nadzorowania nadmiernych nierównowag makroekonomicznych, zaostżenia przepisów budżetowych i koordynacji polityki gospodarczej krajów strefy euro. Niezbędnymi instrumentami mającymi zapewnić stabil-

ność UGW są przyjęte ostatnio przez EBC niekonwencjonalne środki „warunkowego lecz nieograniczonego” zakupu obligacji rządowych krajów przeżywających trudności, ustanowienie jednolitego mechanizmu nadzoru w celu zagwarantowania restrykcyjnego, bezstronnego nadzoru ostrożnościowego i przewidywania powiązania między władzami publicznymi a bankami oraz przepisy dotyczące likwidacji banków.

1.3 EKES popiera strategię na rzecz wzmocnienia strefy euro przedstawioną w komunikacie Komisji i potwierdzoną ostatnio przez przewodniczącego Rady Europejskiej Hermana Van Rompuy’a („W kierunku faktycznej unii gospodarczej i walutowej”). Uważa jednak, że strategia ta nie wystarcza do zapewnienia państwom członkowskim, obywatelom i przedsiębiorstwom osiągnięcia pełnych korzyści z UGW, co pokazały wydarzenia z ostatnich 10 lat. Rada posiada kompetencje polityczne wynikające z traktatu z Maastricht, które poważnie **ograniczyły** ustanowioną na jego mocy UGW. Z tego właśnie powodu Komisja przedstawiła obecnie plan działania na rzecz **pogłębionej i rzeczywistej UGW**.

1.4 Aby umożliwić większą stabilność EMU i zapewnić wzrost gospodarczy i tworzenie miejsc pracy w krajach strefy euro, potrzebne są bardziej zdecydowane działania, podjęte bezzwłocznie i równocześnie, a nie w średnim i długim okresie, takie jak plan wzrostu i silniejsze mechanizmy integracji gospodarczej, które Rada powinna wprowadzić w życie. Potrzebne są zatem połączenie polityki makro- i mikroekonomicznej, duże zaangażowanie, a także poczucie solidarności, zaufania i przynależności wśród państw członkowskich oraz między państwami członkowskimi a UE, nie zapominając, że zasadniczym celem omawianych środków powinno być dobro wszystkich obywateli.

1.5 EKES wyraża uznanie dla komunikatu Komisji, lecz jednocześnie zauważa, iż nawet w przypadku, gdyby udało się zrealizować wszystkie te zamierzenia, uzyskanie znaczących wyników byłoby trudne, zwłaszcza gdy chodzi o sposób podejmowania decyzji, ponieważ brakuje konkretnej propozycji w sprawie unii politycznej, w ramach której euro miałyby bezpieczne schronienie. To samo dotyczy kwestii długu, przewidywania szoków asymetrycznych, wzrostu, konkurencyjności i zatrudnienia (w przypadku których potrzebne jest systematyczne przeprowadzanie ocen wpływu). Wszystkie te czynniki działają w obecnej sytuacji w sposób ograniczający.

1.6 Jak wiadomo, Komitet sporządził już opinie i wskazał rozwiązania dotyczące sporej części obecnych propozycji Komisji, zwłaszcza, jeżeli chodzi o ograniczenia UGW i EBC, a także kwestię wzrostu i długu państwowego⁽¹⁾. Postępy poczynione do tej pory przez Komisję i Radę są odpowiednią podstawą do kontynuacji prac w tym obszarze. Dlatego też EKES przyjmuje z zadowoleniem fakt, że Komisja postanowiła opracować przyszłe wytyczne w tych kwestiach. Ma ponadto nadzieję, że jest to odpowiednia okazja dla Rady, by przedsięwziąć szybko konkretne środki w sprawie wzrostu i długu, wykonując w ten sposób prawdziwy skok jakościowy.

1.7 Ponadto, podczas gdy podjęte niedawno decyzje UE, o których mowa w komunikacie, spełniają, jakkolwiek tylko częściowo, wymogi ram makroekonomicznych, niewystarczające wydają się propozycje dotyczące sektorów produkcyjnych szczebla mikro, a tylko one są w stanie ożywić wzrost. Celem dokumentu Komisji jest zainicjowanie debaty na temat UGW, który znacznie wykracza poza konsolidację fiskalną i politykę makroekonomiczną. Potrzebna jest również polityka mikroekonomiczna, taka jak na przykład autentyczny pakt przemysłowy (*industrial compact*).

1.8 Wniosek Komisji mógłby się cieszyć szerszą akceptacją, jeżeli – na wskazanych w nim różnych etapach realizacji

środków niezbędnych do zwiększenia stabilności UGW i usprawnienia jej funkcjonowania – wyraźniej odwołano by się do potrzeby prowadzenia polityki europejskiej zgodnie z tym celem, określając obszary działań, jakie zamierza się podjąć, i nowe elementy, które należy wprowadzić w celu zwiększenia racjonalności i skuteczności wydatków europejskich.

1.9 Komisja może i powinna przyczynić się do wprowadzenia reform niezbędnych do podniesienia konkurencyjności krajowych systemów produkcyjnych i administracyjnych poprzez przyjęcie innowacyjnych metod i kryteriów działania w odniesieniu do jednolitego rynku, zarządzania funduszami strukturalnymi i głównych kierunków wspólnej polityki. Komisja powinna posłużyć się tymi doświadczeniami i zaproponować równie istotne zmiany, jak wielokrotnie postulował EKES, w zakresie realizacji polityki europejskiej w największym stopniu dotyczącej obszarów, regionów i sektorów UE znajdujących się w najbardziej niekorzystnym położeniu.

1.10 Gdy chodzi o EBC, należy gruntownie zmienić jego strukturę w celu wsparcia wzrostu i zatrudnienia oraz jego roli jako pożyczkodawcy ostatniej instancji. Zaplanowane przez państwa strefy euro zmiany w tym kierunku przyczyniłyby się do zwiększenia zaufania do EBC i euro, a także do powstrzymania ataków spekulacyjnych, w szczególności w krajach przeżywających największe problemy budżetowe.

1.11 Kwestii stabilności euro nie można powierzyć wyłącznie EBC i wspólnotowej polityce pieniężnej, podczas gdy państwom członkowskim pozostawia się swobodę prowadzenia polityki fiskalnej i budżetowej. EKES uważa, że utworzenie **unii fiskalnej z myślą o jednym budżecie strefy euro** nie może, tak jak to przewidziano w komunikacie, zostać odłożone na termin późniejszy. Wraz ze wspólną walutą i wspólnym nadzorem bankowym unia fiskalna musi stać się drugim filarem, na którym w krótkim i średnim okresie będzie się opierać stabilność UGW, co przyczyni się do uspokojenia rynków w sprawie spójności projektu europejskiego.

1.12 Co się tyczy **propozycji instytucjonalnych**, KE podejmuje znaczące wysiłki. EKES uważa, że wskazane jest wreszcie ujęcie w programie kwestii instytucjonalnej, która stanowi podstawę jej nowatorskich propozycji, w tym unii politycznej. Jest to całkowicie nowa propozycja. Uważa jednak, że w większości propozycje te wpisują się w obecne ramy, stanowiąc bardzo niewielki krok naprzód, a zatem niczego nie rozstrzygną, jeżeli Rada nie wykroczy poza nie, uznając je wyłącznie za bodziec do działania.

⁽¹⁾ Dz.U. C 143 z 22.5.2012, s. 10.

1.13 Mogą być one kolejnym etapem pośrednim, lecz – w oparciu o już zaproponowane i przyjęte dokumenty – EKES, który powinien być integralną częścią tego procesu, stwierdza, że w niektórych kwestiach minął już czas na połowiczne środki, a nadszedł czas na dokonanie skoku jakościowego, zarówno jeżeli chodzi o treść polityki, jak i proces decyzyjny mający na celu jej realizację. Wystarczy już pozornych i symulowanych działań (konieczności stałego powtarzania, również później, że konieczne są „prawdziwe” polityki, „prawdziwa” unia polityczna itp.). Trzeba podjąć **teraz** szybsze i bardziej zdecydowane **działania**, by – z jednej strony – **prze-rwać recesję** dotyczącą sporą część UE, i – z drugiej strony – wypełnić pozostawione dłuższy czas temu luki, które międzynarodowy kryzys finansowy jedynie pogłębił.

1.14 EKES apeluje, by Rada – opierając się na propozycjach Komisji – podjęła odważniejsze i bardziej przejrzyste działania, mając na względzie poszanowanie zawartych porozumień i obowiązek przedstawienia propozycji, które należy przyjąć i zrealizować, zwłaszcza jeżeli chodzi o rozszerzenie głosowania większością na wszystkie dziedziny, począwszy od polityki gospodarczej i polityki zatrudnienia, w celu zmiany traktatu.

1.15 Streszczenie propozycji EKES-u

1.15.1 Dlatego też EKES uważa, iż w celu urzeczywistnienia autentycznej UGW (bez zmiany Traktatu) należy w najbliższej przyszłości:

- uruchomić europejską inicjatywę na rzecz wzrostu, gdyż dzięki samym oszczędnościom nie można spełnić żadnego z kryteriów wyznaczonych przez UE;
- ułatwić przewyżczanie asymetrii gospodarczych pomiędzy krajami, poprzez mechanizm solidarnej konwergencji. Można byłoby zastosować środki przeznaczone dla szczybla mikro, aby pomóc krajom najbardziej dotkniętym kryzysem oraz zmniejszyć bezrobocie wśród młodzieży (np. wkład UE w utworzenie każdego miejsca pracy dla młodych ludzi), czyli innymi słowy stworzenie pozytywnych uwarunkowań;
- przystąpić do rozwiązywania problemu zadłużenia zgodnie z postulatem samej Komisji i EKES-u, by tym samym przewyżczyć problemy wszystkich krajów, które przyjęły lub przyjmą euro;
- urzeczywistnić w trybie pilnym unię bankową i europejski nadzór;
- ukończyć tworzenie jednolitego rynku we wszystkich sektorach (fiskalnym, finansowym, bankowym, energetycznym, usługowym, badań i innowacji itp.);

— złagodzić rozproszenie na rynku kredytowym, tak by przy tych samych warunkach koszt kredytu był jednakowy we wszystkich państwach członkowskich.

1.15.2 Z uwzględnieniem ewentualnej konieczności dokonania zmian w traktacie, w średnim i długim terminie niezbędne jest:

- utworzenie autentycznego rządu gospodarczego UE, wraz z zarządzaniem walutowym, finansowym i fiskalnym, co przyczyni się także do większej spójności polityki unijnej i krajowej;
- uzupełnienie mandatu EBC;
- wzmocnienie procedury i struktur podejmowania decyzji poprzez utworzenie jednego organu w celu stworzenia „rządu” strefy euro, zakończenia procesu tworzenia oraz ujednoczenia obecnego systemu euro, a także urzeczywistnienia unii fiskalnej, zaczynając od utworzenia wspólnego budżetu strefy euro i wprowadzenia mechanizmu solidarności, by zmniejszyć dysproporcje gospodarcze między krajami;
- realizacja paktu społecznego na rzecz unii socjalnej przy udziale partnerów społecznych i organizacji społeczeństwa obywatelskiego;
- utworzenie unii politycznej poprzez wzmocnioną współpracę, w tym także umożliwienie strefie euro przemawiania jednym głosem, a także realizowanie bardziej demokratycznego i przejrzystego procesu decyzyjnego. W tym celu stosowne mogłoby się okazać nadanie przyszłemu Parlamentowi Europejskiemu władzy prawodawczej, którą sprawowałyby wraz z Radą;
- zapewnienie Unii bardziej reprezentatywnej funkcji w organizacjach międzynarodowych.

2. Uwagi ogólne i krytyka

2.1 Komitet ma świadomość, że omawiamy jedną z najbardziej złożonych obecnie kwestii. Europa wkracza w nowy etap ściślejszej integracji, co wymaga szeregu odważnych kroków. EKES przyjmuje z dużym zadowoleniem rozpoczęcie debaty na temat przyszłości UGW jako pierwszy krok w tym kierunku i zwraca uwagę, że realia makroekonomiczne UGW wynikają z decyzji mikroekonomicznych. Politykę makro- i mikroekonomiczną należy zatem ukierunkować na realizację tych samych celów ogólnych.

2.2 Art. 9 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, uzupełniony treścią art. 151 i art. 153, zasadniczo stwierdza, że określenie i realizacja polityki i działań UE muszą uwzględniać wspieranie wysokiego poziomu zatrudnienia, poprawę warunków życia i pracy oraz walkę z wykluczeniem społecznym. EKES stwierdza ze zdziwieniem, że żaden z tych elementów nie został uwzględniony w omawianym komunikacie jako część celu, jakim jest „pogłębiona i rzeczywista unia gospodarcza i walutowa”. EKES nie tylko apeluje o wyraźne określenie tych celów, lecz uważa także, iż konieczne jest zwiększone monitorowanie (analizy oddziaływania) wpływu, jaki polityka gospodarcza i pieniężna wywiera na warunki społeczne i rynek pracy. Należy także wypracować środki na rzecz wyeliminowania niekorzystnych następstw gospodarczych i społecznych, jakie może przynieść ta polityka.

2.3 Żadnej z propozycji przedstawionych przez Komisję w sprawie bardziej stabilnej i wiarygodnej UGW nie można faktycznie zrealizować (ani w perspektywie krótko, ani średnio- i długoterminowej), jeżeli państwa członkowskie, a zwłaszcza kraje najbardziej dotknięte kryzysem gospodarczym i finansowym, nie powrócą na drogę wzrostu, nie znajdą rozwiązania problemów związanych z pracą i rosnącym bezrobociem, zwłaszcza młodych ludzi, i nie zmniejszą nierówności występujących wciąż między państwami członkowskimi. Jednocześnie niemożliwe będzie osiągnięcie tych celów, jeżeli Rada i Eurogrupa nie uwzględnią propozycji KE w sprawie przyspieszenia oczekiwanych już od 20 lat reform niezbędnych do urzeczywistnienia UGW i jeżeli państwa członkowskie nie zaangażują się aktywnie, by wspólnie zarządzać częścią suwerenności każdego z nich, która jest do tego konieczna.

2.4 Przedmiotem troski Komisji jest przede wszystkim zapewnienie koordynacji polityki gospodarczej państw członkowskich w oparciu o powiązane ze sobą środki i instrumenty na rzecz większej konwergencji polityki budżetowej i systemów nadzoru. Powinno to zmniejszyć trudności najbardziej zadłużonych krajów związane z finansowaniem długu publicznego oraz przestrzeganiem rygorystycznych planów zmniejszania długu i zdolności obsługi zadłużenia proponowanych przez Komisję i niedawno przyjętych przez państwa członkowskie (pakt fiskalny). Jednak by odbudować zaufanie obywateli i rynków, środki przedsięwzięte na szczeblu krajowym muszą mieścić się w ramach wspólnego, europejskiego podejścia i przynosić obywatelom i przedsiębiorstwom konkretne korzyści. Dlatego też niezbędne jest zapewnienie większej spójności między polityką makro- i mikroekonomiczną (młodzież, rynek pracy, zabezpieczenie społeczne itp.) na szczeblu krajowym.

2.5 Piąty rok z rzędu wiele krajów strefy euro odnotowuje ujemny wzrost gospodarczy, a prognozy na kolejne lata wskazują na bardzo nikłą poprawę głównych zmiennych makroekonomicznych. By propozycje wzmocnienia UGW przedstawione przez Komisję w kontekście przeszłych doświadczeń były wiarygodne i stały się przedmiotem szerokiej, wspólnej dyskusji nad

przyszłością UGW z udziałem nie tylko ekspertów, lecz całego europejskiego społeczeństwa obywatelskiego, muszą im towarzyszyć inne uwagi.

2.6 Również w ciągu następnych lat, z poszanowaniem zobowiązań zaciągniętych wobec UE, kraje strefy euro będą musiały prowadzić restrykcyjną politykę budżetową, co będzie można osiągnąć przede wszystkim za pomocą reform mających na celu racjonalizację struktury budżetów państwa zarówno z punktu widzenia wydatków publicznych, jak i dochodów rządowych, z należytym uwzględnieniem sprawiedliwego podziału dóbr oraz skutków mnożników podatkowych. Umożliwiłoby to ponowny wzrost wydajności w sposób neutralny dla salda budżetowego, bez powstrzymywania wydatków w dziedzinach niezbędnych dla wzrostu gospodarczego i dobrobytu społecznego, takich jak opieka zdrowotna, systemy zabezpieczenia społecznego, kształcenie, badania i innowacje, a także infrastruktura⁽²⁾.

2.7 Omówione środki krajowe należy jednak uzupełnić o działania na szczeblu europejskim, które są niezbędne dla wzrostu gospodarczego, zatrudnienia i ożywienia inwestycji, takie jak na przykład: poprawa funkcjonowania krajowych rynków pracy w celu ich włączenia do strefy euro m.in. za pośrednictwem dialogu makroekonomicznego⁽³⁾, częściowe rozłożenie długu publicznego w celu powstrzymania spekulacji, emisja obligacji europejskich przez EBI i EFI w celu finansowania wzrostu i przyciągnięcia globalnych nadwyżek oszczędności⁽⁴⁾, możliwość wyłączenia z długu publicznego niektórych inwestycji strukturalnych, niezbędnych do wywołania sprzężenia zwrotnego na rzecz wzrostu i – wreszcie – większa dbałość o politykę przemysłową zarówno ze strony rządów krajowych, jak i decydentów politycznych na szczeblu europejskim.

2.8 Odpowiedzialność za realizację tej polityki spoczywa na rządach państw członkowskich, lecz w ramach swych prerogatyw instytucjonalnych i zarządzanych przez siebie środków budżetowych Komisja powinna zapewnić jej realizację, przyczyniając się tym samym do ograniczenia wciąż istniejących zakłóceń równowagi i dysproporcji terytorialnych.

2.9 EKES uważa ponadto, że analiza Komisji dotycząca aspektów historycznych UGW nie porusza ograniczeń gospodarczych i politycznych, które wiązały się nieodłącznie z narodzinami waluty euro i które są głównym powodem kryzysu dotykającego euro i UE. Wydaje się dziwne, że w analizie dotyczącej UGW nie ma odwołania ani do kryteriów z Maastricht czy też ich oceny, ani do jedności (negatywnej) polityki pieniężnej i asymetrii gospodarczych między krajami. Ponadto

⁽²⁾ Dz.U. C 133 z 9.5.2013, s. 44.

⁽³⁾ Tamże.

⁽⁴⁾ Zob. przypis 1.

nie da się uzasadnić stwierdzenia, że winą za kryzys w 2008 r. obarcza się wyłącznie dług, a nie słabość polityki UE i rządów krajowych, zważywszy zwłaszcza, że od samego początku UGW państwa członkowskie notorycznie odmawiały rozpoczęcia debaty na temat koordynacji polityki podatkowej i budżetowej.

2.10 Pilną potrzebą jest stworzenie unii gospodarczej i rządu gospodarczego UE (równocześnie do unii bankowej lub przed nią, itp.), czego podwaliny położono w komunikacie Komisji.

3. Uwagi szczegółowe w sprawie treści propozycji: mocne i słabe strony

3.1 W **perspektywie krótkoterminowej** wzięto pod uwagę i opisano siedem propozycji, z których część jest już znana, gdyż odnoszą się one do przyjętych niedawno inicjatyw UE: europejski semestr, prawodawstwo związane z pakietem sześciu i dwóch wniosków oraz nadzór bankowy powierzony EBC. Są to istotne działania, które należy w pełni zrealizować zgodnie z odnośnym prawodawstwem europejskim i z przyjętymi przez Radę zaleceniami dla poszczególnych krajów. Poniżej przedstawiono propozycje Komisji, które EKES uważa za najciekawsze:

3.1.1 Pierwsza dotyczy wprowadzenia w następstwie jednolitego mechanizmu nadzorczego (SSM) również jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków (SRM) w celu rozwiązania problemów banków doświadczających trudności. Najbardziej nowatorskim aspektem jest pokrycie kosztów restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków przez akcjonariuszy i wierzycieli; wszelkie „dodatkowe środki niezbędne do sfinansowania procesu restrukturyzacji” ma zapewnić sam sektor bankowy, a nie podatnik ⁽⁵⁾.

3.1.2 Druga propozycja dotyczy wprowadzenia „**instrumentu na rzecz konwergencji i konkurencyjności**” wspierającego przeprowadzanie reform strukturalnych w krajach strefy euro. We wniosku bardzo szczegółowo (załącznik 1) opisuje się przewidywaną procedurę wprowadzenia i przestrzegania ustaleń, które stanowią podstawę tego instrumentu. Nie określa się udziału i wielkości wsparcia finansowego, z których mogłyby skorzystać państwa członkowskie i które mają decydujące znaczenie dla zapewnienia jego stabilności, chociaż Komisja zastrzega sobie prawo do przedstawienia bardziej szczegółowego wniosku w sprawie zasad jego realizacji (s. 25 komunikatu). Zdaniem EKES-u instrument ten powinien poprzedzać reformy strukturalne lub przynajmniej im towarzyszyć, by zmniejszyć ich negatywny wpływ. EKES podkreśla ponadto, że instrument na rzecz konwergencji i konkurencyjności może być skuteczny, wyłącznie pod warunkiem że będzie on krok po

kroku stosowany w koordynacji z działaniami i środkami przewidzianymi na szczeblu krajowym.

3.1.3 Ponadto wydaje się, że wniosek dotyczący wieloletnich ram finansowych jest postrzegany jako kara wobec tych, którzy nie przestrzegają „paktu między państwami członkowskimi a KE”, a nie jako zachęta do realizacji polityki opracowanej na szczeblu europejskim. Rygorystycznym warunkom makroekonomicznym narzuconym państwom członkowskim powinien towarzyszyć plan na rzecz wzrostu i tworzenia nowych możliwości zatrudnienia, w szczególności dla młodych ludzi, sporządzony przy czynnym udziale partnerów społecznych i społeczeństwa obywatelskiego.

3.1.4 Z punktu widzenia zwiększenia wagi i siły decyzyjnej wspólnej waluty w międzynarodowym zarządzaniu walutowym zwiększenie roli UE i euro w zarządzaniu międzynarodowymi instytucjami walutowymi oraz zdolności euro do reprezentacji zewnętrznej jest jednym z najistotniejszych aspektów poruszonych w dokumencie Komisji, a także w wielu opiniach EKES-u. Jednak Komisja nie wyjaśnia ani zewnętrznych, ani wewnętrznych trudności strefy euro związanych z tym wnioskiem, zważywszy na niewątpliwie mało przychylny stosunek rządu USA (a także Wielkiej Brytanii) do wzrostu znaczenia euro (i tym samym do spadku znaczenia dolara) i na wciąż różne podejście krajów strefy euro do obrony specyficznych interesów gospodarczych i politycznych w wielu krajach rozwijających się wspomaganym przez MFW.

3.2 W **perspektywie średnioterminowej** propozycje dotyczą głównie utworzenia funduszu amortyzacji długu (FAD), który podlegałby rygorystycznym warunkom, by zmniejszyć pokusę nadużycia, a także ustanowienia nowego instrumentu długu państwowego dla strefy euro (euroweksle). Propozycje te są już od pewnego czasu przedmiotem dyskusji pomiędzy głównymi instytucjami UE oraz pomiędzy państwami członkowskimi. Także EKES wielokrotnie podkreślał w swych opiniach konieczność zastosowania obligacji europejskich w celu częściowego rozłożenia długu (euroobligacje) jako dodatkowego instrumentu w celu zarówno ułatwienia w strefie euro finansowania długu państwowego przez najbardziej zadłużone kraje, jak i zmniejszenia kosztów obsługi długu ⁽⁶⁾.

3.2.1 Dlatego też EKES wolałby, by Komisja przedstawiła propozycję i nawiązała do jego wcześniejszych sugestii, a także do sugestii ministrów UE ds. gospodarki itp., chociaż dostrzega zalety propozycji niemieckiej rady ekspertów ekonomicznych przedstawionej w dokumencie Komisji.

⁽⁵⁾ Dz.U. C 44 z 15.2.2013, s. 68.

⁽⁶⁾ Zob. przypis 1 i Dz.U. C 299 z 4.10.2012, s. 60.

3.2.2 Niemniej kładąc nacisk na FAD, pomija się fakt, że zgodnie z tym punktem widzenia powodzenie polityki zmniejszenia długu państwowego zależy nie tylko od postępów w ograniczeniu wydatków publicznych, lecz zwłaszcza od wzrostu dochodu. Jest to sposób, by wskaźnik zadłużenia obniżyć do pułapu wymaganego przez Traktat z Maastricht, co zajmie o wiele więcej czasu, niż przewiduje się w perspektywie średnioterminowej. Najlepszą propozycją jest być może nadal pomysł wprowadzenia euroobligacji, co Komitet już szczegółowo zilustrował⁽⁷⁾. Oczywiście problem nie polega na tym, jaki instrument techniczny użyć, lecz raczej na tym, jakie rozwiązanie zastosować.

3.2.3 Ponadto cały wniosek wykracza poza koncepcję paktu stabilizacji, jeżeli chodzi o żądania wobec państw członkowskich, nie wprowadzając jednak żadnych innowacji świadczących o zmianie tejże polityki, której nie można dalej prowadzić w tym samym kierunku.

3.3 W **perspektywie długoterminowej**, którą w dokumencie Komisji opisano najmniej wyczerpująco, przewiduje się rozwój UGW w celu urzeczywistnienia unii bankowej, fiskalnej i gospodarczej. Chodzi tu oczywiście o cele, które EKES popiera, pod warunkiem, że określone zostaną warunki ich realizacji. EKES zgadza się, że osiągnięta zostanie całkowita integracja polityki gospodarczej państw członkowskich, zwłaszcza w dziedzinie fiskalnej i gospodarczej, a także, iż budżet UE zostanie wyposażony w zasoby własne oraz autonomiczną zdolność w zakresie opodatkowania.

3.3.1 Gdy chodzi o aspekty instytucjonalne, komunikat ogranicza się do ich opisu, określając przy tym podstawy, na których możliwe będzie zbudowanie unii gospodarczej i walutowej o wzmocnionej strukturze prawnej i wzmocnionym zarządzaniu głównymi politykami gospodarczymi. Nie wspomina się natomiast o warunkach gospodarczych, które muszą zapewnić w dłuższej perspektywie realizację tychże propozycji.

3.3.2 EKES uważa, że istnieją pewne szanse na realizację tak ambitnego celu, przy założeniu, że prowadzona będzie ściślejsza współpraca zmierzająca do unii politycznej. Aby proces ten ułatwić, w międzynarodowym kontekście makroekonomicznym wdrożone jedynie częściowo reformy na rzecz kompleksowej zmiany zasad funkcjonowania zarówno rynków kredytowych i finansowych, jak i mechanizmów nadzoru makro- i mikroostrożnościowego, musiałyby zostać w pełni zrealizowane, zaś zakłócenia równowagi makroekonomicznej (począwszy od deficytu USA i nadwyżki Chin), które przyczyniły się do kryzysu finansowego musiałyby zostać ograniczone. Bez znaczących postępów w tym kierunku trudne będzie zapobieżenie innym kryzysom gospodarczym i finansowym.

⁽⁷⁾ Tamże.

4. Unia polityczna

4.1 Zasady ogólne

4.1.1 EKES ocenia jednak pozytywnie próbę omówienia przez Komisję obecnego deficytu demokratycznego w UE. Odnosi się również pozytywnie do stwierdzenia, że głównym problemem jest przekazanie suwerenności. Konieczne jest zatem zapoczątkowanie procesu na rzecz unii politycznej, która umożliwiłaby połączenie suwerennych polityk, mających do tej pory charakter krajowy, i wspólne nimi zarządzanie w ramach bardziej przejrzystego i demokratycznego procesu decyzyjnego. Dzięki temu nadano by strefie euro jeden głos i stworzono by dla niej europejski rząd, który stanowiłby dotychczas brakujące ogniwo UGW.

4.1.2 W związku z tym EKES uważa, że:

- w perspektywie krótkoterminowej nie pojawia się problem zmiany Traktatu, jak EKES wyjaśniał już wyczerpująco w swych propozycjach, w związku z czym lepiej byłoby skupić wysiłki na propozycjach długoterminowych (które nie powinny mieć jednak charakteru bardzo długoterminowego);
- słuszne jest stwierdzenie, że o wiele poważniejszy problem dotyczy strefy euro, w związku z czym całkowicie nieostojownie jest nadal mówić o koordynacji polityki gospodarczej zamiast wspólnej polityki gospodarczej, podobnie jak w wypadku unii bankowej i wspólnego nadzoru na szczeblu europejskim, polityki pieniężnej, itp.

4.1.3 Kwestią problematyczną nie jest jednak zaangażowanie PE, lecz raczej ustanowienie wspólnego procesu decyzyjnego krajów strefy euro i zaangażowanie PE w tenże proces. Nie można się już zgodzić na utrzymanie niezależnej polityki gospodarczej i przemysłowej każdego z krajów, przy wspólnej polityce pieniężnej, która, przy braku instrumentów kompensacyjnych, karze gospodarki krajów słabszych.

4.2 Optymalizacja odpowiedzialności

4.2.1 EKES ocenia pozytywnie włączenie PE do dyskusji w sprawie propozycji dotyczących wzrostu, a także zaangażowanie parlamentów krajowych. To samo powinno dotyczyć programów dostosowawczych, w których wypadku zaangażowanie nie może się ograniczać do informowania. Pozostajemy wciąż w sferze zabiegów formalnych, które są dalekie od tego, co należy uczynić w ramach procesu decyzyjnego UE.

4.2.2 Nowatorskie wydają się natomiast propozycje dotyczące partii politycznych, które powinny przejść od gołosłowności do konkretów, działając jako jednolita struktura europejska, a nie jako zbitek wielu specyficznych cech krajowych, którym pozostały one również w zakresie praktycznej działalności, podobnie jak czynią to jeszcze poszczególne kraje lub inne stowarzyszenia (związki zawodowe, przedsiębiorcy itp.).

4.2.3 Sensownym rozwiązaniem byłoby, gdyby nie tylko partie, jak proponuje KE, lecz również inne duże organizacje europejskie (na przykład związki zawodowe, organizacje przedsiębiorców itp.) przynajmniej w strefie euro zorganizowały się i działały w oparciu o wspólne, europejskie, a nie krajowe podejście, już na rzecz wyborów w 2014 r. Byłby to znaczący krok naprzód. Sam w sobie byłby on niewystarczający, lecz służyłby wszystkim za dobry przykład.

4.2.4 W związku z tym konieczne byłoby nadanie, przy okazji wyborów, Parlamentowi Europejskiemu władzy prawodawczej, która (wraz z Radą) umożliwiłaby mu wskazanie w ustalonym wcześniej terminie drogi do unii politycznej, w ramach której głosowanie większością rozszerzono by na wszystkie dziedziny, a prawo do głosowania w Parlamencie Europejskim poszerzono by o sprawy wzrostu i zatrudnienia.

4.3 Kwestie związane ze zmianą Traktatu

4.3.1 EKES popiera połączenie polityki gospodarczej z polityką zatrudnienia, które są dwiema stronami tego samego medalu, jakkolwiek jest to problem gospodarczy, a nie prawny. Konieczny jest natomiast wspólny proces decyzyjny dotyczący wszystkich obszarów polityki gospodarczej, który łączyłby strategię „Europa 2020”, koordynację budżetów państwa, politykę makro- i mikroekonomiczną, rynek pracy strefy euro itp., by wyjść poza obecny system decyzyjny. Nie można również myśleć, że do zmiany UGW wystarczy powołanie przez Parlament odpowiedniej komisji.

4.3.2 Mętne i bezcelowe wydaje się również myślenie, że uprawniając wiceprzewodniczącego ds. polityki gospodarczej do koordynacji UGW, nawet we współpracy z Parlamentem, można poprawić obecną sytuację. W tym względzie wystarczy przytoczyć przykład polityki zagranicznej, dlatego też należałoby nadać autentyczne uprawnienia komisarzowi, lub ewentualnie ministrowi.

4.3.3 Tak istotnej kwestii nie można rozwiązać za pomocą formalnych zabiegów prawno-parlamentarnych, jeżeli najpierw nie podjęta zostanie decyzja w sprawie przesunięcia suwerenności w sprawie polityki gospodarczej i pieniężnej, a także polityki zatrudnienia ze szczebla krajowego na szczebel europejski, jak EKES wielokrotnie proponował. Należałoby utworzyć „rząd gospodarczy” strefy euro, którym kierowałaby eurogrupa posiadająca uprawnienia decyzyjne i podejmująca decyzje większością głosów, wraz z Parlamentem Europejskim, co oznacza potrzebę dokonania odpowiednich zmian w Traktacie. Trzeba byłoby to zrobić bezzwłocznie, podobnie szybko jak zainicjowano pakt fiskalny, unię bankową itp. Pozwoliłoby to urzeczywistnić jednolity rynek potrzebny również z punktu widzenia polityki gospodarczej i przemysłowej, wzrostu i zatrudnienia, oparty na wspólnej wizji i solidarnych decyzjach państw członkowskich, podejmowanych w interesie obywateli UE.

4.4 Reprezentacja zewnętrzna UE

4.4.1 EKES ocenia pozytywnie wszystkie propozycje dotyczące reprezentacji zewnętrznej strefy euro. Jest to kluczowe zagadnienie komunikatu, zważywszy na międzynarodowe skutki kryzysu i powiązania między walutami. Obecnie euro przypomina naczynie z gliny umieszczone pomiędzy naczyniami z żelaza. Wskazana przez KE strategia wzmocnienia udziału strefy euro w MFW na początkowym etapie polega na przyznaniu jej statusu obserwatora, a dopiero na dalszym etapie postuluje się jeden mandat. Wymaga to długiego czasu, co osłabia strefę euro, podczas gdy powinna ona już wkrótce przemawiać jednym głosem w różnych organach. Dlatego też propozycje KE są być może realistyczne, lecz jednocześnie skromne i niewystarczające w perspektywie krótko- i średnioterminowej. Także w tym wypadku powodzenie będzie zależne od postępowania Rady.

4.5 EBC

4.5.1 Podejście zastosowane w odniesieniu do EBC wydaje się niewystarczające. Ponadto EKES nie podziela zawartego w Traktacie stwierdzenia, że należy uwzględnić „wzmocnienie rozliczalności demokratycznej dotyczącej EBC”, gdyż EBC jest organem, w którym decyzje już są podejmowane większością głosów (inaczej niż w przypadku Rady). Oprócz tego problemy i rola EBC mają zgoła inny charakter i nie można się powoływać wyłącznie na nadzór, jak zdaje się to czynić Komisja w swym komunikacie. Problemy te dotyczą rozszerzenia uprawnień EBC, tak aby oprócz stabilności i inflacji obejmowały one także wzrost i zatrudnienie.

4.5.2 W tym celu trzeba się również upewnić, że mechanizmy przełożenia polityki EBC na gospodarkę realną funkcjonują prawidłowo. Działania niekonwencjonalne podejmowane niedawno przez EBC, by zwiększyć skuteczność tych mechanizmów, polegające zarówno na zasilaniu płynnością systemu bankowego (program zakupu zabezpieczonych obligacji i dłuższych operacji refinansujących), jak i na zakupie obligacji państwowych na rynku wtórnym (program dotyczący rynków papierów wartościowych i bezwarunkowych transakcji monetarnych) można uznać za pierwszy krok w pożądanym kierunku. Nie nadają one jeszcze EBC roli pożyczkodawcy ostatniej instancji zdolnego do podejmowania własnych i niezależnych decyzji, kiedy jest to konieczne, co – jak wiadomo – wymaga zmiany traktatów.

4.5.3 Konieczne jest wzmocnienie autonomii decyzyjnej i instrumentów działania EBC w odniesieniu do roli pożyczkodawcy ostatniej instancji nie w celu zwiększenia zadłużenia państw lub UE, lecz by zwiększyć wiarygodność euro i powstrzymać ataki spekulacyjne na dług państwowy najbardziej zadłużonych krajów. W odniesieniu do skutków działań EBC dla zdolności obsługi zadłużenia, Komitet przypomina, że samo zapowiedzenie tego posunięcia przyczyniło się de facto do zmniejszenia napięcia zarówno na rynku obligacji długu publicznego krajów strefy euro, jak i na rynkach finansowych i kredytowych.

4.6 Trybunał Sprawiedliwości

4.6.1 Wzmocnienie roli Trybunału Sprawiedliwości jest zapewne pozytywnym posunięciem, lecz nie w dziedzinie proponowanej w komunikacie (postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego). Utrwali to jedynie przekonanie, że problemy gospodarcze, w tym zadłużenie, mają charakter techniczno-prawny, a nie polityczny, który powierzyć należy demokratycznemu i przejrzystemu procesowi decyzyjnemu UE, której suwerenność należy do obywateli europejskich.

Bruksela, 22 maja 2013 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE
