

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie społecznych skutków nowych przepisów dotyczących zarządzania gospodarczego (opinia z inicjatywy własnej)

(2012/C 143/05)

Sprawozdawca: **Gabriele BISCHOFF**

Dnia 14 lipca 2011 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie

społecznych skutków nowych przepisów dotyczących zarządzania gospodarczego (opinia z inicjatywy własnej).

Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 25 stycznia 2012 r.

Na 478. sesji plenarnej w dniach 22–23 lutego 2012 r. (posiedzenie z 22 lutego) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 232 do 8 – 9 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Europa musi mówić jednym głosem, działać szybciej i bardziej zdecydowanie oraz stosować właściwe rozwiązania, aby w sposób przekonujący stawić czoła najcięższemu od czasu powstania UE kryzysowi finansowo-gospodarczemu i kryzysowi zaufania.

1.2 EKES przyjmuje z zadowoleniem zamiar rządów, by skorygować wady, które towarzyszą strefie euro od samego początku oraz zacząć tworzyć elementy nowej struktury będącej podstawą europejskiego rządu gospodarczego. Jest to niezbędne, ponieważ dotychczasowe instrumenty i metody nie doprowadziły do pożądanego zmniejszenia zadłużenia i makroekonomicznych nierówności. Nowy system zarządzania gospodarczego Europy musi jednak respektować zarówno demokratyczne prawa państw członkowskich i ich parlamentów pochodzących z wolnego wyboru, jak i niezależność partnerów społecznych i ich swobodę prowadzenia rokowań zbiorowych.

1.3 W zarządzaniu tym wprowadzie na pierwszym miejscu stoi polityka gospodarcza, ale będzie ono miało wpływ przede wszystkim na systemy socjalne, ponieważ groźba (pół)automatycznie nakładanych kar zmusi państwa członkowskie do określonych reform. Komitet zaleca inteligentną i trwałą konsolidację budżetową, która zagwarantuje potrzebne inwestycje społeczne, tak aby uniknąć asymetrii społecznych.

1.4 Niektóre z wdrożonych już lub zaplanowanych środków oszczędnościowych będą miały negatywne skutki na przykład dla obywateli i przedsiębiorstw, jeśli ograniczone zostanie świadczenie usług socjalnych lub aktywna polityka rynku pracy na rzecz grup potrzebujących wsparcia i jeśli zlikwiduje się potrzebną infrastrukturę społeczną służącą np. opiece nad dziećmi czy szkoleniom. Będzie to miało niekorzystny wpływ na dostęp do usług oraz ich jakość, a tym samym znacznie pogorszy jakość życia grup znajdujących się w trudnej sytuacji.

1.5 EKES zwraca uwagę na wewnętrzne sprzeczności między celami strategii „Europa 2020” a zarządzaniem gospodarczym Europy. Wdrażanie europejskiego semestru i pakietu sześciu aktów ustawodawczych (tzw. sześciopaku) nie może uniemożliwić realizacji celów strategii „Europa 2020” dotyczących na przykład ograniczenia ubóstwa; wszystkie podejmowane działania trzeba analizować pod kątem tego, czy nie zwiększają ubóstwa.

1.6 EKES podkreśla, że pilnie potrzebne są oceny społecznych skutków nowych przepisów dotyczących zarządzania gospodarczego, i domaga się w szczególności:

- 1) paktu na rzecz inwestycji społecznych;
- 2) odpowiednio wczesnego i szeroko zakrojonego włączenia we wszystkie działania organizacji reprezentujących społeczeństwo obywatelskie, a zwłaszcza partnerów społecznych ze względu na ich szczególne zadania i kompetencje;
- 3) zwołania konwentu, który miałby zadbać o uwzględnienie koncepcji postępu społecznego w związku z przewidywanymi wkrótce zmianami traktatu;
- 4) zapewnienia siatki bezpieczeństwa socjalnego dzięki odpowiednio większemu nastawieniu na aspekty społeczne (*social governance*);
- 5) zagwarantowania i wspierania niezależności partnerów społecznych w zakresie prowadzenia rokowań zbiorowych;
- 6) pozyskania nowych źródeł wpływów w celu konsolidacji budżetów publicznych;
- 7) zwiększenia efektywności i poprawy ukierunkowania wydatków publicznych oraz lepszego zwalczania uchylania się od płacenia podatków.

2. Nowy system służący zwalczaniu kryzysu

2.1 Traktat lizboński wzmocnił społeczny wymiar Europy, określił społeczną gospodarkę rynkową jako cel, uczynił podstawowe prawa socjalne prawnie wiążącymi oraz wprowadził obowiązek dokonywania oceny skutków społecznych wszystkich projektów i inicjatyw UE. EKES od dawna podkreśla, że społeczna gospodarka rynkowa w Europie musi łączyć konkurencyjność ze sprawiedliwością społeczną. Dynamika gospodarcza oraz postęp społeczny nie stoją wobec siebie w sprzeczności, lecz się zazębiają⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Opinia EKES-u w sprawie agendy społecznej, Dz.U. C 182 z 4.8.2009, s. 65.

2.2 EKES przyjął z zadowoleniem fakt, że obierając nową strategię „Europa 2020”, UE uzgodniła, że będzie dążyć do tworzenia inteligentnego i zrównoważonego wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu.

2.3 Unia Europejska przeżywa obecnie najcięższy od czasu swego powstania kryzys. Kryzys finansowy przerodził się w wielu krajach w głęboki kryzys gospodarczy, społeczny i zadłużeniowy. Ponadto mamy do czynienia z kryzysem zaufania do instytucji europejskich i kryzysem ich zdolności do działania. Europa musi mówić jednym głosem, działać szybciej i bardziej zdecydowanie oraz stosować właściwe rozwiązania.

2.3.1 W centrum uwagi znajdują się programy oszczędnościowe i mechanizmy ratunkowe, a konieczne środki na rzecz lepszego zarządzania gospodarczego (*economic governance*) i większego wzrostu nadal są niekompletne i mało przejrzyste. Brakuje też debaty nad zaletami i wadami pogłębionej integracji.

2.3.2 Coraz częściej słychać głosy zaniepokojenia, że kryzys zaufania przeradza się w kryzys demokracji, zwłaszcza gdy pojawia się obawa przed sankcjami. EKES podkreśla, że bezpośrednio wybierane krajowe parlamenty muszą, zgodnie ze swoimi kompetencjami i zakresem odpowiedzialności, móc swobodnie podejmować decyzje dotyczące budżetów i składu rządów.

2.3.3 EKES podkreślił już w szereg opinii, że obecny kryzys stał się szczególnym testem wytrzymałości dla Europy. Polityka oszczędnościowa prowadzi w wielu państwach do niepokojów społecznych i sprzyja nastrojom antyeuropejskim i nacjonalistycznym.

2.4 Polityka UE i rządy krajowe zareagowały na tak zwany kryzys zadłużenia – powstały w ostatnich latach w wyniku znacznej deregulacji rynków finansowych w następstwie kryzysu finansowego – narzucając programy oszczędnościowe i próbując w ten sposób uspokoić rynki finansowe. Komitet niejednokrotnie już z aprobatą wspominał o tym, że Komisja Europejska pomimo licznych sprzeciwów przedłożyła propozycje w sprawie podatku od transakcji finansowych i w sprawie obligacji stabilnościowych⁽²⁾.

2.5 Jednocześnie usiłowano skorygować niektóre wady strefy euro, które towarzyszą jej od samego początku, oraz zacząć tworzyć elementy nowej struktury dla europejskiego rządu gospodarczego. W przyszłości powinno to pozwolić osiągnąć lepszą koordynację polityki gospodarczej, ścisłą politykę i kontrolę budżetową oraz poprawę konkurencyjności⁽³⁾. Jesienią 2011 r. Parlament Europejski poparł przyjęcie pięciu rozporządzeń i dyrektywy mających na celu zreformowanie zarządzania gospodarczego Europy (tzw. sześciopak).

2.5.1 Podstawą tego pakietu sześciu aktów ustawodawczych dotyczących zarządzania gospodarczego są trzy elementy:

⁽²⁾ Opinie EKES-u w sprawie podatku od transakcji finansowych, Dz.U. C 44 z 11.2.2011, s. 81, oraz w sprawie rocznej wizji wzrostu gospodarczego, Dz.U. C 132 z 3.5.2011, s. 26.

⁽³⁾ Zob. wyliczenie w opinii EKES-u w sprawie rocznej wizji wzrostu gospodarczego, Dz.U. C 132 z 3.5.2011, s. 26.

— Wzmocnienie obecnego paktu stabilności i wzrostu: procedura nadmiernego deficytu wprowadza dodatkowe, znacznie ostrzejsze przepisy dotyczące konsolidacji budżetowej i ograniczenia zadłużenia państwa, zgodnie z którymi państwa członkowskie są zobowiązane do obniżenia swego obecnego zadłużenia, niezależnie od rozwoju sytuacji gospodarczej, w ciągu 20 lat do zapisanego w traktacie z Maastricht limitu wynoszącego 60%. Jest to procykliczne i może stanowić zagrożenie dla wzrostu i zatrudnienia.

— Wprowadzenie procedury dotyczącej nadmiernego zakłócenia równowagi: chodzi tu o całkowicie nowe podejście polityczne na poziomie UE, które ma umożliwić stwierdzenie i usuwanie zakłóceń równowagi gospodarczej mogących zagrozić stabilności wspólnej waluty.

— Wdrożenie paktu stabilności i procedury dotyczącej nadmiernego zakłócenia równowagi przewidujących sankcje, które są rzeczywiście „odczuwalne”: zalecenia UE dotyczące optymalizacji decyzji politycznych na poziomie krajowym mogą być wydawane już od czasu podpisania traktatu z Maastricht. Całkowicie nowe jest jednak to, że zaleceniom tym mają towarzyszyć prawie automatyczne kary dla państw strefy euro. Ma to dojść do skutku w ramach tzw. głosowania większością odwróconą, które budzi co najmniej wątpliwości, jako że chodzi przecież o zupełnie nową procedurę, nieprzewidzianą jak dotąd w traktacie. Mówiąc prosto, oznacza to, że wniosek Komisji o nałożenie na państwo, które nie wypełniło jej zaleceń, rocznej kary w wysokości 0,1 do 0,2% PKB, jest przyjmowany, o ile Rada w składzie ministrów finansów nie sprzeciwi się temu w ciągu dziesięciu dni większością kwalifikowaną. Procedura kar została tym samym w dużym stopniu zautomatyzowana, co zmusza państwa członkowskie, by poważnie traktowały polityczne zalecenia UE.

2.5.2 23 listopada 2011 r. Komisja uzupełniła sześciopak dwoma dalszymi rozporządzeniami: pierwsze dotyczy wzmocnienia nadzoru nad państwami członkowskimi, których stabilność finansowa jest poważnie zagrożona, a drugie dotyczy kontroli i korekty projektów budżetów państw członkowskich. Pierwsze rozporządzenie poszerza, wzmacnia i pogłębia zalecenia ekonomiczne dla poszczególnych państw objętych programem dostosowań makroekonomicznych. Nieprzestrzeganie zaleceń prowadzi do wstrzymania płatności z funduszy strukturalnych i Funduszu Społecznego UE. Zgodnie z drugim rozporządzeniem Komisja otrzymuje dalej idące uprawnienia do monitorowania krajowych procedur budżetowych, przy czym państwa członkowskie są zobowiązane do wprowadzenia wiążących zasad dotyczących wielkości deficytu budżetowego. Oba rozporządzenia zwiększyłyby wzajemne naciski oraz nieodłączne oddziaływanie procykliczne, czego skutki są dobrze znane.

2.5.3 Obejmujący sześć miesięcy każdego roku tzw. europejski semestr wprowadzono, aby uniknąć sprzecznych wymagań państw członkowskich dotyczących polityki budżetowej oraz kontrolować realizację celów strategii „Europa 2020”. Powinno to zagwarantować, że państwa członkowskie faktycznie uwzględnią główne cele UE w swych planach budżetowych w odpowiednim momencie, tzn. przed głosowaniem w parlamencie krajowym nad budżetem na rok następny.

W zarządzaniu tym wprowadzie na pierwszym miejscu stoi polityka gospodarcza, ale będzie ono miało wpływ przede wszystkim na systemy socjalne, ponieważ groźba (pół)automatycznie nakładanych kar zmusi państwa członkowskie do zreformowania tych systemów.

3. Społeczne skutki nowych przepisów

3.1 W czwartym obecnie roku kryzysu finansowo-gospodarczego perspektywy gospodarcze i w zakresie zatrudnienia w Europie nadal się pogarszają. 23 miliony ludzi nie ma pracy, a zgodnie z najnowszymi danymi dotyczącymi bezrobocia⁽⁴⁾ we wrześniu 2011 r. stopa bezrobocia w 27 państwach członkowskich wynosiła 9,7%, a w strefie euro – 10,2%, co oznacza wzrost w porównaniu z rokiem ubiegłym. W latach 2008–2011 stopa bezrobocia wśród młodzieży wzrosła z 15,5% do 21,4%, a wskaźnik bierności zawodowej wzrósł z 55,6% do 56,9%. W Grecji i Hiszpanii prawie co drugi młody człowiek jest bezrobotny⁽⁵⁾. Oznacza to, że ponad 5 mln młodych ludzi nie ma pracy bądź nie kształci się. Zanotowany do połowy 2011 r. wzrost liczby zatrudnionych o 1,5 mln nie mógł zrekompensować utraconych w czasie kryzysu 6 mln miejsc pracy. Wzrost zatrudnienia wynika przede wszystkim z wzrostu liczby umów o pracę na czas określony oraz liczby osób pracujących w niepełnym wymiarze godzin.

3.2 W rezultacie drastycznie obniżono przewidywania dotyczące wzrostu gospodarczego, a Komisja Europejska stwierdziła w opublikowanej niedawno jesiennej prognozie 2011–2013, że „ożywienie unijnej gospodarki uległo zahamowaniu” i „prognozowane jest utrzymanie się obecnej wysokiej stopy bezrobocia”⁽⁶⁾.

3.3 Światowy kryzys bankowy z lat 2007–2009 płynnie przerodził się w obecny kryzys zadłużenia państw, ponieważ państwa wyłożyły znaczne środki na ratowanie banków i gwarancje państwowe, aby nie dopuścić do upadku systemu walutowego. Średnie zadłużenie wzrosło więc z 60% do 80% PKB, co znacznie zawężyło możliwości stosowania automatycznych stabilizatorów i innych środków antycyklicznych. Oznacza to, że największą część obciążeń musi ponieść polityka dotycząca zatrudnienia i polityka społeczna. Różnorodne inicjatywy polityczne UE łączy to, że głównym instrumentem dostosowawczym mają stać się wynagrodzenia, a dokładniej obniżka i deflacja płac.

3.4 EKES jest zdania, że taki rozwój sytuacji może mieć niebezpieczne skutki zarówno dla zasadniczego powodzenia gospodarczego, jak i dla struktury społecznej w Europie. Jak zauważył Komitet Ochrony Socjalnej w sprawozdaniu dotyczącym społecznych skutków kryzysu gospodarczego, wprowadzone już bądź planowane środki oszczędnościowe będą miały konsekwencje dla włączenia społecznego, ponieważ zlikwidowane zostaną usługi i inne działania na rzecz grup o słabszej pozycji, jak np. osób niepełnosprawnych. Będzie to miało niekorzystny wpływ na dostęp do usług publicznych i ich

jakość, co przyniesie negatywne następstwa dla obywateli i przedsiębiorstw⁽⁷⁾. Wysokie stopy procentowe niemalże uniemożliwiają państwom członkowskim zmniejszenie deficytów budżetowych i długu publicznego. W Grecji na przykład od wiosny 2011 r. odnotowuje się nadwyżkę pierwotną w budżecie państwa, a jednak deficyt niezmiennie rośnie w związku z niemożliwym do sfinansowania obciążeniem odsetkami.

3.5 Środki oszczędnościowe, które zagrażają właśnie niezbędnym inwestycjom społecznym, jeszcze wzmocnią ten negatywny trend. Ponieważ nie pojawiają się żadne nowe możliwości wzrostu, cięcia wydatków mają jednocześnie negatywny wpływ po stronie „ma” i prowadzą na przykład do zmniejszenia się wpływów z podatków i wzrostu wydatków socjalnych na rzecz bezrobotnych. Istnieje zagrożenie dalszym wzrostem deficytu budżetowego, co może mieć katastrofalne skutki na rynkach finansowych, które z uwagą śledzą tendencje rozwoju sytuacji we wszystkich państwach członkowskich.

3.5.1 Przy tym rozwiązania oszczędnościowe, które powodują spadek popytu końcowego w danym państwie członkowskim, mogą wywołać reakcję łańcuchową w innych państwach, co prowadziło do powstania tendencji negatywnej albo w łańcuchu tworzenia wartości na całym rynku wewnętrznym, albo w handlu. Jednoczesne wprowadzenie programów oszczędnościowych w kilku państwach członkowskich jeszcze pogarsza perspektywy na wzrost i jest możliwe, że w ten sposób powstanie błędne koło niepewności w dziedzinach takich jak inwestycje w kształcenie i szkolenie, badania i innowacje, zatrudnienie i konsumpcja.

3.6 Jeśli chodzi o przygotowywanie i wprowadzanie rozwiązań z zakresu zarządzania gospodarczego UE, Komitet jest zdania, że należy dokładnie przeanalizować, czy – a jeśli tak, to w jakim stopniu – negatywny rozwój sytuacji gospodarczej w państwach członkowskich i regionach jest powiązany także z zaburzeniami równowagi na rynku, procesami koncentracji gospodarczej i nadużyciami na rynku ze strony dużych concernów handlowych. Aby temu zaradzić, zdaniem Komitetu należy podjąć skuteczne, np. skoordynowane, działania zaradcze z zakresu polityki podatkowej oraz uwzględnić je w środkach służących konsolidacji. Należy przy tym w równym stopniu wzmocnić konkurencyjność MŚP i produkcję przemysłową przeznaczoną na eksport, czemu powinny także towarzyszyć niezbędne środki strukturalne na rzecz zagwarantowania wzrostu i tworzenia zatrudnienia.

3.7 EKES ubolewa nad tym, że wszystkie powiązane z tym rozwiązania polityczne są oparte na asymetrii i strukturalnie jednostronne. Z pisma członka Komisji Europejskiej Ollego Rehna wynika, że jeśli chodzi o brak równowagi w strefie euro, Komisja wprowadzie dostrzega trudności, które mogą zostać spowodowane przez wysokie deficyty w bilansie płatniczym, jednak uznaje wysokie nadwyżki na rachunkach obrotów bieżących za niestwarzające problemów dla spójności wspólnej

⁽⁴⁾ http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/3-31102011-BP/EN/3-31102011-BP-EN.PDF.

⁽⁵⁾ Wspólne sprawozdanie w sprawie zatrudnienia 2011, COM(2011) 815 wersja ostateczna, s. 2 i 4.

⁽⁶⁾ <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/11/1331&format=HTML&aged=0&language=PL&guiLanguage=en>

⁽⁷⁾ Wspólna ocena społecznych skutków kryzysu gospodarczego oraz rozwiązań w zakresie polityki sporządzona przez Komitet Ochrony Socjalnej i Komisję Europejską (rok 2010), s. 9–10.

waluty⁽⁸⁾. Określenie na nowo warunków konkurencji oznacza, że problem leży po stronie tych, którzy zaciągają długi, aby sfinansować deficyty w bilansie płatniczym, natomiast państwa, które osiągają nadwyżki, są utwierdzane w swych działaniach.

3.8 W odniesieniu do oceny „zakłóceń równowagi makroekonomicznej” Komisja tak określiła wskaźniki, że dynamiczne zmiany wynagrodzeń w różnych sektorach gospodarki są natychmiast sygnalizowane i analizowane, natomiast państwa członkowskie, które stawiają na stagnację płac, pozostają poza polem widzenia. Rozważane są także „względne” porównania, gdzie rozwój jednostkowych kosztów pracy jest porównywany z sytuacją u głównych konkurentów. Tego rodzaju porównania mogą pomóc dostrzec rozbieżności dotyczące konkurencyjności, jednak nie mogą prowadzić do tego, że wzrost płac będzie oceniany automatycznie jako zjawisko negatywne, zaś niskie płace i porozumienia w sprawie wynagrodzeń – jako pozytywne. Zamiast tego należy uznać rozwój wydajności i inflację za punkt odniesienia dla wzrostu płac.

3.9 EKES ubolewa w szczególności nad tym, że państwa członkowskie zobowiązały się do działań i zasad postępowania, które leżą poza zakresem ich kompetencji i na które nie mają wpływu. W art. 3 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania jest mowa o mechanizmie ostrzegania, którego głównym elementem jest tabela wskaźników (ang. *scoreboard*). Za pośrednictwem tych wskaźników określono zarówno dolne, jak i górne progi wewnętrznych i zewnętrznych zakłóceń równowagi, których przekroczenie ma powodować wszczęcie procedury dotyczącej nadmiernego zakłócenia równowagi. Do tych wskaźników zaliczają się także jednostkowe koszty pracy, mimo że są one zasadniczo wynikiem niezależnych rokowań zbiorowych między partnerami społecznymi i nie są elementem polityki gospodarczej państwa.

3.10 Dlatego też EKES jest zdania, że partnerzy społeczni zarówno w całej strefie euro, jak i na poziomie krajowym powinni być na stałe włączeni we wdrażanie rozporządzenia. Komitet podkreśla, że niezależnie od tego, jaką instytucjonalną formę przybierze udział partnerów społecznych we wdrażaniu, nie można podawać w wątpliwość ich niezależności i trzeba w pełni respektować konwencje MOP nr 87 i 98. Ponadto istotnym elementem powinno być przestrzeganie ogólnych celów Unii Europejskiej, zwłaszcza dotyczących postępu społecznego i harmonizacji polityki społecznej UE idącej w kierunku poprawy norm, a ponadto trzeba uwzględnić podstawowe prawa socjalne wynikające z art. 52 ust. 1 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej.

3.11 W czasach trudności i zmian gospodarczych i społecznych ważne jest włączanie organizacji społecznych w te procesy oraz we wdrażanie środków dotyczących zarządzania i koordy-

nacji. Organizacje te wnoszą cenny wkład w zakresie kształcenia i zapobiegania, zatrudnienia i pokoju społecznego, którego podstawą jest poszanowanie dla godności ludzkiej i solidarności społecznej.

4. Społeczne skutki działań podejmowanych w państwach członkowskich

4.1 EKES jest bardzo zaniepokojony społecznymi skutkami kryzysu, które wyraźnie widać w większości państw członkowskich, i zaleca, by ukształtować reformy strukturalne w sposób sprzyjający wzrostowi i zatrudnieniu. Uznawanie i promowanie praw pracowniczych i podstawowych praw socjalnych pozytywnie wpływa na wydajność całej gospodarki. Zasadniczo trzeba zadbać o to, by wystarczające wpływy z podatków zapewniły rządowi zdolność do działania oraz by zdecydowanie zwalczać oszustwa podatkowe.

4.1.1 EKES z zaniepokojeniem odnotowuje rosnące różnice między krajami i regionami. Stanowią one znaczne zagrożenie dla procesu integracji, ponieważ po raz pierwszy w obecnej Unii ogromnie zmniejsza się spójność gospodarcza i społeczna. W przeszłości różnice społeczne i gospodarcze zwiększały się tylko przejściowo w związku z przystąpieniem nowych państw członkowskich.

4.2 Komitet Ochrony Socjalnej w sprawozdaniu *The social impact of the crisis* formułuje wniosek, że sytuacja społeczna znacznych części ludności, a zwłaszcza młodzieży, pracowników czasowych i imigrantów, znacząco pogorszyła się w wyniku kryzysu finansowo-gospodarczego, a bezrobotni we wszystkich państwach członkowskich są jedną z grup najbardziej zagrożonych ubóstwem⁽⁹⁾. Skutkiem są niepokoje społeczne i protesty w Grecji, Hiszpanii i wielu innych państwach członkowskich.

4.3 Z najnowszego badania Eurostatu z 2011 r. wynika, że obywatele UE są zaniepokojeni i stwierdzają wzrost ubóstwa.

Znaczna i wciąż rosnąca większość Europejczyków jest zdania, że ubóstwo się rozprzestrzeniło. Na pytanie, czy ubóstwo w ostatnich trzech latach wzrosło, czy zmalało, 87% wszystkich Europejczyków odpowiedziało, że wzrosło. Przekonanie, że ubóstwo w ostatnich trzech latach się nasiliło, jest znacznie bardziej rozpowszechnione niż jesienią 2010 r. Tylko 22% obywateli w Europie sądzi, że podejmowane są wystarczające działania, by zwalczać ubóstwo⁽¹⁰⁾.

4.4 EKES jest bardzo zaniepokojony tym, że w wyniku społecznych skutków zwalczania kryzysu podziały w Europie jeszcze się pogłębiają i w rezultacie traci ona poparcie ludności. Europa musi jednak odzyskać zaufanie swych obywateli.

⁽⁸⁾ Pismo z 4 listopada 2011 r. do Jana Vincenta-Rostowskiego dotyczące traktowania deficytów i nadwyżek na rachunku obrotów bieżących w procedurze nadmiernej nierównowagi.

⁽⁹⁾ Zob. uaktualniona wspólna ocena Komitetu Ochrony Socjalnej i Komisji Europejskiej dotycząca społecznych skutków kryzysu gospodarczego oraz rozwiązań w zakresie polityki, 26 listopada 2010 r. (16905/10, SOC 793, ECOFIN 786), s. 2.

⁽¹⁰⁾ Eurobarometer Special 377.

4.5 Komitet jest zdania, że trzeba zrobić wszystko, aby środki oszczędnościowe nie zwiększyły zagrożenia ubóstwem. Należy przeprowadzić skuteczną ocenę skutków społecznych, w której przeanalizuje się, czy uda się w zmienionych warunkach urzeczywistnić cele dotyczące stworzenia w następnych dziesięciu latach co najmniej 20 milionom ludzi możliwości wyjścia z ubóstwa i wykluczenia społecznego, oraz jakie rozwiązania są w związku z tym konieczne. Rosnące ubóstwo to jedna strona medalu, drugą jest wzrost majątków i zysków, któremu w niektórych państwach członkowskich sprzyjają nieodpowiednie strategie podatkowe i budżetowe. System zarządzania gospodarczego Europy oraz wdrażanie europejskiego semestru nie mogą prowadzić do tego, że nie będzie możliwe osiągnięcie celu dotyczącego ograniczenia ubóstwa w ramach nadrzędnej strategii „Europa 2020”.

5. Konieczność przeprowadzania szeroko zakrojonych ocen skutków społecznych

5.1 EKES podkreślił w 2011 r., że horyzontalna klauzula społeczna (art. 9 TFUE) stanowi istotne novum i zobowiązanie dla Unii w zakresie realizowania jej polityki ⁽¹¹⁾.

5.2 EKES zwrócił już w tym kontekście uwagę na to, że horyzontalną klauzulę społeczną trzeba stosować w głównych dziedzinach oraz w całej strukturze nowego zarządzania polityką społeczną i gospodarczą na szczeblu UE w ramach strategii „Europa 2020”, uzgodnionej przez Radę Europejską w 2010 roku ⁽¹²⁾. Dotyczy to zarówno europejskiego semestru i tzw. sześciopaku, jak i paktu euro plus oraz mechanizmów ratunkowych.

5.3 EKES potwierdza, że środki antykrzysowe w żadnym wypadku nie mogą prowadzić do naruszenia praw zagwarantowanych w Karcie praw podstawowych. Poza tym należy określić, jakie działania zostaną podjęte w ciągu roku, aby zapewnić respektowanie praw podstawowych ⁽¹³⁾.

5.4 Komitet Ochrony Socjalnej i Komisja Europejska wspólnie skrytykowały fakt, że dotychczas tylko nieliczne państwa członkowskie przeprowadziły oceny społecznych skutków rozwiązań na rzecz konsolidacji budżetowej ⁽¹⁴⁾.

5.5 EKES podkreśla, że pilnie potrzebne są oceny społecznych skutków nowych przepisów dotyczących zarządzania gospodarczego. UE zobowiązała się do promowania włączenia społecznego i nie tylko powiązała to z celami ilościowymi, ale także zapisała w formie jakościowej w traktacie jako podstawowe prawa socjalne. Dotyczy to pośrednio jakości życia ludzi i musi być w sposób ilościowy i jakościowy uwzględniane i objaśniane w ocenach skutków. W przypadku wniosków ustawodawczych tylko sporadycznie przeprowadzano oceny skutków, w których skutki społeczne wielokrotnie odgrywały tylko ograniczoną rolę i których wyniki często nie były brane pod uwagę ⁽¹⁵⁾.

⁽¹¹⁾ Opinia EKES-u w sprawie wzmocnienia spójności UE i koordynacji polityki UE w dziedzinie społecznej (CESE 1591/2011, 26.10.2011).

⁽¹²⁾ Tamże.

⁽¹³⁾ Opinia EKES-u w sprawie strategii skutecznego wprowadzania w życie Karty praw podstawowych, Dz.U. C 376 z 22.12.2011, s. 74.

⁽¹⁴⁾ Zob. przypis 9.

⁽¹⁵⁾ Zgodnie z oceną Europejskiej Sieci Przeciwdziałania Ubóstwu (EAPN) z 2011 r.

6. Europa potrzebuje paktu na rzecz inwestycji społecznych

6.1 Ze względu na dokonywaną w niespotykany dotąd sposób bezpośrednią i pośrednią ingerencję w prawa, dorobek i struktury społeczne potrzebne staje się szeroko zakrojone podejście, w którym – na podstawie szczegółowych i niezależnych ocen skutków społecznych – ściśle połączy się ze sobą następujące elementy:

6.1.1 Odpowiednio wczesne i szeroko zakrojone włączenie partnerów społecznych we wszystkie działania

6.1.1.1 Wszystkie już przyjęte i zaplanowane na przyszłość działania powinny być realizowane wyłącznie po przeprowadzeniu szczegółowych konsultacji z partnerami społecznymi. Wynika to notabene z art. 152 TFUE. Dotyczy to w szczególności także rozwiązań oszczędnościowych określanych jako czysto gospodarcze czy budżetowe, które jednak prowadzą do pogorszenia sytuacji w dziedzinie społecznej. Za przykład działania, w którym konieczny byłby udział partnerów społecznych, może posłużyć utworzenie grupy zadaniowej UE ds. Grecji. Ponadto we wszystkie działania należy dostatecznie wcześniej i w sposób kompleksowy włączać organizacje społeczne i pozarządowe.

6.1.2 Pakt na rzecz inwestycji społecznych

6.1.2.1 Zasadniczo EKES jest zdania, że z kryzysu – takiego jak w Grecji i innych państwach członkowskich – można wyjść nie poprzez oszczędności, ale dzięki wzrostowi. EKES proponuje, by w ramach zarządzania gospodarczego dokonywać zrównoważonych inwestycji w umiejętności, infrastrukturę i produkty oraz wspierać inwestycje w gospodarkę społeczną, przedsiębiorczość społeczną ⁽¹⁶⁾ i usługi społeczne.

6.1.2.2 Dokonać tego należy za pośrednictwem paktu na rzecz inwestycji społecznych. EKES przyłącza się w związku z tym do tak samo brzmiącego apelu, który sformułowali Vandenbroucke, Hemerijk i Palier. Główne zadanie upatrują oni w tym, że zarówno na poziomie UE, jak i w państwach członkowskich należy zadbać o to, by długofalowe inwestycje społeczne i krótkofalowe działania na rzecz konsolidacji budżetowej wzajemnie się wzmacniały. Cele określone w strategii „Europa 2020” mogłyby stworzyć w tym kontekście odpowiednie ramy, pod warunkiem że pakt UE na rzecz inwestycji społecznych zostanie uwzględniony jako stały element w polityce budżetowej nakierowanej na wzrost i w przepisach finansowych. Z tego względu nowemu nadzorowi makroekonomicznemu i budżetowemu powinien towarzyszyć pakt na rzecz inwestycji społecznych ⁽¹⁷⁾.

⁽¹⁶⁾ Przedsiębiorczość społeczna to kluczowy element europejskiego modelu społecznego. EKES popiera zaproponowane przez Komisję ramy polityczne i plan działań na rzecz upowszechniania przedsiębiorczości społecznej w Europie. Zgadza się, iż plany te należy w pełni wdrożyć na poziomie unijnym i krajowym. Opinia EKES-u w sprawie przedsiębiorczości społecznej i przedsiębiorstw społecznych, Dz.U. C 24 z 28.1.2012, s. 1.

⁽¹⁷⁾ Vandenbroucke, Frank, et al., *The EU needs a social investment pact*, OSE, nr 5, 2011, s. 5.

Komitet z dużym zaniepokojeniem zastanawia się nad tym, jakie skutki pociąga za sobą zmniejszanie emerytur, zwłaszcza niskich, w ramach środków antykrzysowych. Ponownie domaga się, by Komisja poczyniła pierwsze kroki w celu wypracowania ogólnounijnej definicji odpowiedniej emerytury⁽¹⁸⁾.

6.1.3 Pozyskanie nowych źródeł wpływów do budżetów publicznych

6.1.3.1 Z budżetów publicznych nie da się sfinansować wszystkiego, od ratowania banków i zwiększania wydatków na cele socjalne, przez inwestycje w innowacje, aż po wspieranie przedsiębiorstw. Trzeba znaleźć nowe źródła dochodów państwa, a jednocześnie musi temu towarzyszyć zwiększenie efektywności i poprawa ukierunkowania wydatków publicznych. Komitet uważa, że konieczne jest wzmocnienie podstawy wpływów podatkowych państw członkowskich, m.in. poprzez pobieranie podatku od transakcji finansowych, zlikwidowanie rajów podatkowych, zakończenie konkurencji podatkowej, jak też zwalczanie oszustw podatkowych. Jednocześnie gdy państwa członkowskie zobowiązują się do inwestycji społecznych i konsolidują budżety dzięki wzrostowi i reformom, trzeba zwracać znacznie większą uwagę na jakość inwestycji. Ponadto wskazana jest ogólna refleksja nad systemem podatkowym, w której trzeba uwzględnić kwestie opodatkowania różnych rodzajów dochodów i majątku⁽¹⁹⁾.

6.1.4 Zapewnienie siatki bezpieczeństwa socjalnego dzięki odpowiednio większemu nastawieniu na aspekty społeczne (social governance)

6.1.4.1 Bez „siatki bezpieczeństwa socjalnego” (Jean-Claude Juncker) system UE jest niepełny i UE cofa się w rozwoju. Europa zostałaby sprowadzona jedynie do unii gospodarczej i budżetowej, dalekiej od zaangażowania na rzecz społecznej gospodarki rynkowej. EKES zdecydowanie przed tym przestrzega.

6.1.4.2 EKES opowiada się za odpowiedzialnym działaniem państw w dziedzinie gospodarczej i społecznej (*economic and social governance*). Krótkofalowa konsolidacja musi zostać

znacznie silniej powiązana z celami strategii „Europa 2020” dotyczącymi wzmocnienia inteligentnego wzrostu, spójności społecznej i włączenia społecznego.

6.1.4.3 UE musi nadal dbać o to, by wszystkie działania polityki gospodarczej i budżetowej były w pełni zgodne z celami społecznymi określonymi w prawie pierwotnym oraz z podstawowymi prawami socjalnymi, w tym zwłaszcza prawem do rokowań zbiorowych i strajku, oraz by nie naruszały dorobku w dziedzinie społecznej.

6.1.5 Zwołanie konwentu, który miałby zadbać o uwzględnienie koncepcji postępu społecznego w związku z przewidywanymi wkrótce zmianami traktatu

6.1.5.1 EKES zdecydowanie apeluje o zwołanie konwentu. Z uwagi na planowane daleko idące zmiany traktatu potrzebna jest zarówno szeroka debata, jak i legitymacja demokratyczna. Podobnie jak w przypadku poprzedniego konwentu, udział w tych obradach powinny wziąć parlamenty krajowe, Parlament Europejski, partnerzy społeczni oraz EKES. Jeśli chodzi o sprawozdanie okresowe i plan działania, trzeba zagwarantować, że zmianom w traktacie towarzyszyć będą odpowiednie przepisy dotyczące kwestii społecznych oraz że rezultat zostanie uwzględniony w przewidzianym na marzec sprawozdaniu w sprawie sposobu wdrożenia uzgodnionych rozwiązań.

6.1.6 Zagwarantowanie i wspieranie niezależności partnerów społecznych w zakresie prowadzenia rokowań zbiorowych

6.1.6.1 EKES ponownie stwierdza, że zobowiązania wynikające z Karty praw podstawowych wiążą wszystkie instytucje i organy UE, w związku z czym ograniczenia niezależności w zakresie prowadzenia rokowań zbiorowych są całkowicie niedopuszczalne i Komisja powinna niezwłocznie podejmować działania, by temu przeciwdziałać. W żadnym wypadku nie powinna sama wydawać państwom członkowskim zaleceń sprzecznych z Kartą praw podstawowych. Powinna raczej robić wszystko, by nie tylko chronić prawa podstawowe, ale także je upowszechniać. Obecny kryzys stanowi sprawdzian tego, jak dobrze zakorzeniona jest w Europie kultura przestrzegania praw podstawowych⁽²⁰⁾.

Bruksela, 22 lutego 2012 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

⁽¹⁸⁾ Opinia EKES-u w sprawie zielonej księgi dotyczącej systemów emerytalnych, Dz.U. C 84 z 17.3.2011, s. 38.

⁽¹⁹⁾ Opinia EKES-u w sprawie wyników szczytu w sprawie zatrudnienia, pkt 3.4.2, Dz.U. C 306 z 16.12.2009, s. 70.

⁽²⁰⁾ Zob. przypis 13.