

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Dokument otwierający debatę w sprawie pogłębienia unii gospodarczej i walutowej”

[COM(2017) 291 final]

(2018/C 081/17)

Sprawozdawca: **David CROUGHAN**

Wniosek o konsultację	Komisja Europejska, 5.7.2017
Podstawa prawna	Artykuł 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej
Data przyjęcia przez sekcję	5.10.2017
Data przyjęcia na sesji plenarnej	19.10.2017
Sesja plenarna nr	529
Wynik głosowania	138/3/8
(za/przeciw/wstrzymało się):	

Preambuła

Niniejsza opinia jest częścią szerszego pakietu czterech opinii EKES-u w sprawie przyszłości europejskiej gospodarki („Pogłębienie unii gospodarczej i walutowej”, „Polityka gospodarcza strefy euro”, „Unia rynków kapitałowych” i „Przyszłość finansów UE”) (1). Pakiet pojawia się w kontekście procesu refleksji nad białą księgą w sprawie przyszłości Europy, rozpoczętego niedawno przez Komisję Europejską, i uwzględnia orędzie o stanie Unii wygłoszone w 2017 r. przez przewodniczącego Jeana-Claude’a Junckera. Zgodnie z rezolucją EKES-u w sprawie przyszłości Europy (2) i wcześniejszymi opiniami w sprawie ukończenia tworzenia UGW (3), we wspomnianym pakiecie opinii podkreśla się potrzebę kierowania się poczuciem wspólnego celu w zarządzaniu UE, które wykraczałoby daleko poza techniczne podejście i środki i byłoby przede wszystkim kwestią woli politycznej i wspólnej perspektywy.

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Wspólna waluta i związane z nią instytucje stanowiły element stabilizujący podczas światowego kryzysu finansowego, a wcześniej przyniosły przedsiębiorcom i obywatelom korzyści w postaci niskiej inflacji i stóp procentowych, oraz ułatwiły transgraniczną wymianę handlową i podróżowanie.

1.2. Jednakże w dokumencie otwierającym debatę wyraźnie pokazano, że budowa UGW nie została dokończona, a filar polityki gospodarczej nie nadąza za filarem polityki pieniężnej w zakresie integracji na szczeblu UE, co negatywnie wpływa na jego zdolność wspierania polityki pieniężnej i krajowych polityk gospodarczych. Nie można jednak w nieskończoność odkładać decyzji o usunięciu braków instytucjonalnych i zarządczych, które częściowo przyczyniają się do utrzymującej się niestabilności strefy euro. Potrzeba zdecydowanej woli politycznej, aby wzmocnić komponent „unijny” w ramach UGW.

1.3. Ze względu na trendy protekcjonistyczne oraz ewentualną likwidację nadzwyczaj niskich stóp procentowych i luzowania ilościowego, sytuacja staje się coraz bardziej niepewna i pozostaje niewiele czasu na dokonanie postępów. EKES powtarza przywódcom politycznym, że jeszcze istotniejsze jest, aby Europejczycy – poprzez zwiększenie swojego wpływu

(1) Pakiet zawiera opinie EKES-u: „Polityka gospodarcza strefy euro w 2017 r. (opinia dodatkowa)” (EESC-2017-02837-00-00-AC-TRA-EN) (zob. s. 216 niniejszego Dziennika Urzędowego), „Śródkresowy przegląd unii rynków kapitałowych” (EESC-2017-03251-00-00-AC-TRA) (zob. s. 117 niniejszego Dziennika Urzędowego), „Pogłębienie UGW do 2025 r.” (EESC-2017-02879-00-00-AC-TRA) oraz „Finanse UE do 2025 r.” (EESC-2017-03447-00-00-AC-TRA-EN) (zob. s. 131 niniejszego Dziennika Urzędowego).

(2) Rezolucja EKES-u „Biała księga Komisji w sprawie przyszłości Europy i dalsze działania” z dnia 6 lipca 2017 r.

(3) Zob. np. opinie EKES-u „Realizacja unii gospodarczej i walutowej – następna europejska kadencja” (Dz.U. C 451 z 16.12.2014, s. 10), oraz „Ukończenie UGW: filar polityczny” (Dz.U. C 332 z 8.10.2015, s. 8).

i władzy za sprawą pogłębionej integracji – poczuli, że łączy ich wspólny cel. EKES wzywa Komisję i Radę Europejską do podjęcia śmiałych decyzji jeszcze przed końcem obecnej kadencji, tak aby usprawnić konieczne aspekty zarządzania całą UE.

1.4. Jednym z najważniejszych elementów dla zapewnienia stabilności jest pozytywna konwergencja społeczno-gospodarcza różniących się od siebie gospodarek. Będzie to wymagało od polityków krajowych i partnerów społecznych uwzględnienia wymiaru europejskiego w prowadzonej na szczeblu krajowym debacie poświęconej polityce gospodarczej i fiskalnej. 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, w połączeniu ze wzmocnioną koordynacją ze strony parlamentarzystów państw strefy euro w kwestiach związanych z UGW.

1.5. By zapewnić skuteczność, równowagę i sprawiedliwość, należy opracować i skoordynować krajową politykę na rzecz wzrostu gospodarczego i dobrobytu, również w ogólnym interesie strefy euro; przy tym należy zaangażować Parlament Europejski, parlamenty narodowe, partnerów społecznych i społeczeństwo obywatelskie w proces europejskiego semestru w celu zapewnienia demokratycznej rozliczalności oraz odpowiedzialności. Wymiar społeczny musi być uwzględniony na równi z wymiarem gospodarczym.

1.6. EKES zauważa niedociągnięcia w zarządzaniu sektorem finansowym i w pełni popiera działania zmierzające do dokończenia budowania unii finansowej, w tym unii bankowej i unii rynków kapitałowych.

1.7. Konieczne są natychmiastowe rozwiązania pozwalające poradzić sobie z kredytami zagrożonymi, które obciążają zasoby finansowe i ludzkie banków, utrudniając finansowanie inwestycji, a także działają zniechęcająco na inwestorów, którzy obawiają się, że zyski z nowych inwestycji zostaną przeznaczone na spłaty kredytów zagrożonych.

1.8. Komitet popiera opracowanie do 2018 r. ram umożliwiających wprowadzenie papierów wartościowych zabezpieczonych obligacjami skarbowymi (tzw. papierów typu SBBS), jak zaproponowano w dokumencie otwierającym debatę. W średnio długiej perspektywie utworzenie europejskiego bezpiecznego składnika aktywów byłoby konieczne, aby ograniczyć niestabilność rynków finansowych i zapewnić stabilność gospodarek państw członkowskich w przypadku wstrząsów asymetrycznych.

1.9. Konieczny jest budżet oparty na zasobach własnych przekraczający przewidziany w WRF 1 % PKB, by finansować wzmocniony Europejski Mechanizm Stabilności, który powinien przekształcić się w Europejski Fundusz Walutowy, zapewniający środki państwom członkowskim w kryzysie i stanowiący mechanizm ochronny dla sektora bankowego. Większy budżet powinien być również zasobem umożliwiającym podtrzymanie w strefie euro niezbędnego poziomu inwestycji w efektywną infrastrukturę przynoszącą korzyści całej Europie. Dostęp do tych środków powinien być powiązany z realizacją uzgodnionych postępów w dziedzinie norm gospodarczych i społecznych.

1.10. Potrzebna jest polityka fiskalna, która będzie w stanie pobudzić gospodarkę strefy euro w czasach pogorszenia koniunktury. W swojej obecnej formie reguły fiskalne i zalecenia dla poszczególnych krajów działają procyklicznie, prowadząc do jeszcze większego osłabienia już słabych gospodarek. Procedura dotycząca zakłóceń równowagi makroekonomicznej stanowi ważną część procesu europejskiego semestru i powinna należeć do najważniejszych środków zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej dla całej strefy euro. Należy zwrócić większą uwagę na niekorzystny wpływ, jaki mają na strefę euro państwa członkowskie, w których występuje chroniczna nadwyżka bilansu płatniczego.

1.11. EKES opowiada się za poszukiwaniem sposobów poprawy zarządzania gospodarczego w ramach UGW, na przykład przez utworzenie stanowiska stałego ministra finansów strefy euro, przy czym należy zapewnić pełną demokratyczną rozliczalność. Łączenie kompetencji przyczyni się do zwiększenia spójności polityk UGW, które są obecnie rozdrobione z powodu dużej liczby różnych instytucji.

2. Kontekst

2.1. W dniu 1 marca 2017 r. Komisja Europejska przedstawiła białą księgę w sprawie przyszłości Europy, a następnie kilka dokumentów dotyczących różnych dziedzin polityki europejskiej. Niniejsza opinia dotyczy trzeciego dokumentu otwierającego debatę: w sprawie **pogłębienia unii gospodarczej i walutowej**.

2.2. Wspólna waluta i związane z nią instytucje stanowiły element stabilizujący podczas światowego kryzysu finansowego, a wcześniej przyniosły przedsiębiorcom i obywatelom korzyści w postaci niskiej inflacji i stóp procentowych, oraz ułatwiły transgraniczną wymianę handlową i podróżowanie.

2.3. Jednakże dokument ten wyraźnie pokazuje, że UGW jest niekompletna, a filar gospodarczy nie nadąża za filarem walutowym integracji na szczeblu UE, co negatywnie wpływa na jego zdolność do pełnego wspierania polityki walutowej i krajowych polityk gospodarczych. W dokumencie nie poddaje się krytyce prowadzonej polityki lub podjętych czy też zablokowanych decyzji. Potrzeba zdecydowanej woli politycznej, aby wzmocnić komponent „unijny” w ramach UGW.

2.4. Unia Europejska musi zająć się naprawę istotną kwestią systemową: mianowicie w jaki sposób możemy stworzyć wspólną walutę i prowadzić jednolitą politykę pieniężną, jednocześnie podtrzymując **polityczną** decyzję o utrzymaniu polityki gospodarczej i fiskalnej na szczeblu krajowym.

2.5. Kryzys wyraźnie pokazał, jak bardzo nierealistyczne jest takie podejście. Niezdolność do połączenia niezbędnych elementów suwerenności i zbudowania wzajemnego zaufania między państwami członkowskimi doprowadziło do braku solidarności. Rozbieżności między zróżnicowanymi gospodarkami strefy euro pogłębiały się w wyniku słabej i rozpaczliwie niekompletnej koordynacji polityki gospodarczej i fiskalnej, co spowodowało konieczność wprowadzenia środków antykryzysowych w procesie międzyrządowym. Nie dziwi zatem, że w strefie euro wyodrębniły się państwa-wierzyciele i państwa-dłużnicy, którym te pierwsze narzucały warunki, podczas gdy na horyzoncie nie pojawił się minister finansów strefy euro.

3. Argumenty za pogłębieniem UGW

3.1. EKES wzywał do pogłębienia UGW w wielu opiniach z ostatnich lat⁽⁴⁾. Z tego też względu z zadowoleniem przyjmuje i podziela przedstawioną przez Komisję argumentację przemawiającą za dokończeniem budowy unii gospodarczej i walutowej, jak również zauważa, że realia gospodarcze są różne w poszczególnych państwach, co pociąga za sobą zupełnie inne sposoby postrzegania wyzwań stojących przed strefą euro. Silniejsza UGW wymaga większej konwergencji.

3.2. EKES zdaje sobie sprawę z różnorodności opinii w państwach członkowskich w kwestii przyszłości Europy, co jest odbiciem ich historii i zróżnicowania. Nie można jednak w nieskończoność odkładać decyzji o usunięciu braków instytucjonalnych i zarządczych, które częściowo przyczyniają się do utrzymującej się niestabilności strefy, trwałej nierównowagi oraz bardzo zróżnicowanych wyników gospodarczych i społecznych osiągniętych przez państwa członkowskie⁽⁵⁾.

3.3. Nie udało nam się osiągnąć pozytywnej konwergencji społeczno-gospodarczej państw członkowskich, którą – jak niektórzy uważali – mogła przynieść jednolita polityka pieniężna. Brak sukcesów w radzeniu sobie ze wszystkimi aspektami konkurencyjności w gospodarce realnej doprowadził do rozbieżności powodującej, że jednolita polityka pieniężna stała się nieodpowiednia dla wielu państw członkowskich, co znalazło odzwierciedlenie w powiedzeniu „uniwersalny rozmiar nie pasuje na nikogo”. EKES wyraził już swoje zastrzeżenia, że sprawozdanie pięciu przewodniczących, a następnie biała księga spowodują utratę dynamiki i pilnego charakteru.

3.4. Istnieje potrzeba postępu we wszystkich obszarach – gospodarczym i społecznym, finansowym, fiskalnym i politycznym – aby móc stworzyć niezbędne warunki do połączenia zasadniczych elementów suwerenności, bez obawy o wystąpienie pokusy nadużycia, tak by zapewnić funkcjonowanie UE dla dobra wszystkich. Doprowadzi to do zastąpienia obecnych nieoptymalnych struktur zarządzania oraz pozwole UE, a w szczególności strefie euro, odzyskać zaufanie obywateli i inwestorów oraz odgrywać pełną rolę w sprawach globalnych.

3.5. EKES jest zaniepokojony faktem, że od czasu kryzysu oraz ukazania się sprawozdania czterech przewodniczących w 2012 r. i sprawozdania pięciu przewodniczących w 2015 r. wymierne postępy w rzeczywistym pogłębieniu UGW są niewystarczające. Ogromnym problemem jest fakt nienadania pilnego charakteru kluczowym reformom instytucjonalnym przeprowadzanym w celu demokratycznego uprawomocnienia decyzji wykonawczych oraz egzekwowania wdrażania i zgodności. Ta luka w zakresie sprawowania rządów nasila tendencje ku populizmowi i rozwiązaniom krajowym i protekcyjnym w niektórych państwach członkowskich.

3.6. Na światowej arenie działań rośnie niepewność: niektóre kraje odchodzą od wolnego handlu ku protekcyjnym, wyjątkowo niskie stopy procentowe i luzowanie ilościowe, które podtrzymywały ożywienie gospodarcze w większości krajów rozwiniętych, muszą wkrótce zostać zarzucone, co przyniesie trudne do przewidzenia i prawdopodobnie negatywne skutki. Czas na poczynienie postępów jest obecnie ograniczony.

⁽⁴⁾ Opinia EKES-u w sprawie: „Realizacja unii gospodarczej i walutowej – Propozycje Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego na następną europejską kadencję” (Dz.U. C 451 z 16.12.2014, s. 10); opinia EKES-u w sprawie metody wspólnotowej dla demokratycznej i społecznej UGW (Dz.U. C 13 z 15.1.2016, s. 33); opinia EKES-u w sprawie: „Ukończenie UGW: filar polityczny” (Dz.U. C 332 z 8.10.2015, s. 8); opinia EKES-u w sprawie działań na rzecz dokończenia budowy unii gospodarczej i walutowej (Dz.U. C 177 z 18.5.2016, s. 28).

⁽⁵⁾ Opinia EKES-u w sprawie: „Ukończenie UGW: filar polityczny” (Dz.U. C 332 z 8.10.2015, s. 8).

3.7. Pełna unia fiskalna i polityczna może stanowić projekt średnio- i długoterminowy, ale na krótką metę należy podjąć istotne działania w tym kierunku, aby wzmocnić UGW i zapewnić większą stabilność. EKES powtarza przywódcą politycznym, że jeszcze istotniejsze jest, aby Europejczycy – przez zwiększenie swojego wpływu i władzy za sprawą pogłębionej integracji – poczuli, że łączy ich wspólny cel.

3.8. EKES wzywa Komisję i Radę Europejską do podjęcia śmiałych decyzji przy niezbędnym i pełnym zaangażowaniu Parlamentu Europejskiego jeszcze przed końcem obecnej kadencji, tak aby usprawnić konieczne aspekty zarządzania całą UE. Odkładanie zdecydowanego przystąpienia do niezbędnej reformy na czas kolejnej kadencji prowadzi do bierności, której mogą mieć już dość rynki i obywatele.

4. Unia finansowa: zmniejszenie ryzyka i podział ryzyka

4.1. EKES zauważa niedociągnięcia w zarządzaniu sektorem finansowym i w pełni popiera działania zmierzające do dokończenia budowania unii finansowej, w tym unii bankowej i unii rynków kapitałowych.

4.2. Dokończenie budowy unii bankowej ma fundamentalne znaczenie dla pogłębienia UGW. Rozdrobnienie rynku i przepisów było istotnym czynnikiem stojącym na przeszkodzie zwalczeniu kryzysu finansowego. EKES przyznaje, że zrobiono wiele w celu skoordynowania tego sektora, wzywa jednak wszystkich uczestników do jak najszybszych postępów zmierzających do dokończenia budowy unii bankowej.

4.3. W szczególności ważne jest zakończenie prac realizowanych w ramach unii bankowej, by zwiększyć integrację finansową i podział ryzyka za pośrednictwem rynków finansowych. Istnieje pilna potrzeba ustanowienia do 2019 r. za pośrednictwem Europejskiego Mechanizmu Stabilności wspólnego mechanizmu ochronnego dla jednolitego funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, tak aby zapewnić odpowiednie, sprawne i efektywne funkcjonowanie funduszu. Pozwoliłoby to również wyeliminować ewentualną polityczną stronniczość. EKES popiera pomysł, aby Europejski Mechanizm Stabilności przejął również funkcję Europejskiego Funduszu Walutowego oraz uzyskał dostęp do instrumentu budżetowego opartego na środkach własnych, po wprowadzeniu go zgodnie z prawem UE.

4.4. Bez opóźnień należy dążyć do europejskiego systemu gwarantowania depozytów⁽⁶⁾, uwzględniającego istniejące już systemy krajowe, by zagwarantować jednakową zwiększoną ochronę oszczędności na rachunkach depozytowych w całej Unii Europejskiej.

4.5. Aby zapewnić postęp w tych dziedzinach, należy kompleksowo zająć się kredytami zagrożonymi⁽⁷⁾, których liczba znacznie wzrosła podczas kryzysu. Kredyty te obciążają zasoby finansowe i ludzkie banków, utrudniając finansowanie nowych inwestycji, co jest niezbędne dla wzrostu gospodarczego. EBC, Komisja i rządy powinny połączyć siły w celu rozwiązania tego utrzymującego się od dawna problemu, przy czym należy działać w oparciu o przewodnią zasadę, że utrzymuje się obsługę spłacalnego zadłużenia, a w przypadku niespłacalnego zadłużenia dokonuje się szybkiej restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. Brak szybkiej procedury restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji zniechęca potencjalnych inwestorów do podejmowania nowych inwestycji, ponieważ obawiają się oni wyprowadzania zysków z tych nowych inwestycji na potrzeby obsługi starych kredytów.

4.6. Lepsze ramy restrukturyzacji i upadłości dla całej strefy euro stanowią zasadniczą część procesu wychodzenia z kryzysu, przy czym wymaga to wykorzystania rynków wtórnych dysponujących specjalistyczną wiedzą. EKES opowiada się za uczeniem się na przykładach tworzenia banków likwidujących złe aktywa. UGW potrzebuje inteligentnych i zrównoważonych rozwiązań w zakresie kredytów zagrożonych, które obecnie wciąż dają powody do niepokoju.

4.7. EKES wzywa Komisję, by naciskała na utworzenie unii rynków kapitałowych, która byłaby istotnym źródłem dodatkowego finansowania dla większych przedsiębiorstw oraz odgrywałaby istotną rolę w podziale ryzyka. EKES przyznaje przy tym, że unia ta nie zapewni dodatkowego źródła finansowania dla MSP, szczególnie dla małych przedsiębiorstw i mikroprzedsiębiorstw. Bankowość będzie zatem nadal odgrywać kluczową rolę, wymagając od banków ponownego skoncentrowania się na zaspokajaniu potrzeb gospodarki realnej, dla której niezbędne są łatwy dostęp i zrównoważone finansowanie bankowe we wszystkich państwach członkowskich⁽⁸⁾.

⁽⁶⁾ Opinia EKES-u w sprawie europejskiego systemu gwarantowania depozytów (Dz.U. C 177 z 18.5.2016, s. 21), w szczególności jej pkt 1.1–1.3.

⁽⁷⁾ Opinia EKES-u „Plan działania na rzecz tworzenia unii rynków kapitałowych” (Dz.U. C 133 z 14.4.2016, s. 17), w szczególności jej pkt 3.3.1.

⁽⁸⁾ Opinia EKES-u „Plan działania na rzecz tworzenia unii rynków kapitałowych” (Dz.U. C 133 z 14.4.2016, s. 17), oraz opinia EKES-u „Śródkresowy przegląd unii rynków kapitałowych” (EESC-2017-03251-00-00-AC-TRA) (zob. s. 117 niniejszego Dziennika Urzędowego).

4.8. W perspektywie krótkoterminowej (do 2018 r.) Komitet popiera utworzenie ram umożliwiających wprowadzenie papierów wartościowych zabezpieczonych obligacjami skarbowymi (tzw. papierów typu SBBS), jak zaproponowano w dokumencie otwierającym debatę i w projekcie programu prac Komisji na 2018 r. Papiery typu SBBS stwarzają możliwość przerwania więzi bank-skarb państwa przez zniesienie uprzywilejowania krajowych obligacji skarbowych oraz zróżnicowanie bilansów banków, a jednocześnie pozwalają uniknąć uwspólnienia długu. Niezbędne są konsultacje z podmiotami świadczącymi usługi finansowe w celu zapewnienia odpowiednich warunków regulacyjnych i zwiększenia udziału sektora prywatnego w podziale ryzyka.

4.9. W średnio długiej perspektywie (do 2025 r.) konieczne byłoby utworzenie europejskiego bezpiecznego składnika aktywów na wzór amerykańskich obligacji skarbowych, aby ograniczyć niestabilność rynków finansowych i zapewnić stabilność gospodarek państw członkowskich w przypadku wstrząsów asymetrycznych. EKES zalecał wykorzystanie obligacji unijnych i euroobligacji⁽⁹⁾. Omówiono także inne podobne propozycje, takie jak fundusz amortyzacji zadłużenia i fundusz bonów skarbowych strefy euro. Na podstawie wniosków grupy ekspertów mającej dokonać analizy korzyści i ryzyka różnych wariantów wspólnej emisji długu, Komisja powinna przedstawić konkretną propozycję co do tego, jakie instrumenty należy zastosować i w jakich ramach czasowych⁽¹⁰⁾. Aby uniknąć pokusy nadużycia, państwa członkowskie powinny móc korzystać z tego instrumentu, pod warunkiem zgodności ze skierowanymi do nich zaleceniami dla poszczególnych krajów.

5. Osiągnięcie ponownej konwergencji w bardziej zintegrowanej unii gospodarczej i fiskalnej

5.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje wyraźne uznanie w dokumencie otwierającym debatę, że proces pozytywnej konwergencji w kierunku bardziej odpornych struktur gospodarczych i społecznych ma kluczowe znaczenie dla silniejszej UGW. Ze względu na różnorodność państw członkowskich uniwersalna polityka wymagająca całkowitej harmonizacji nie ma racji bytu, niemniej konieczne jest wspólne podejście, by uzyskać pewne wyniki.

5.2. Słabość polityki gospodarczej i fiskalnej w ramach UGW wynika zasadniczo z braku ogólnoeuropejskiej woli politycznej, by umożliwić zaangażowanie UE w krajowe polityki gospodarcze i fiskalne. EKES podkreślał już konieczność prowadzenia zmodernizowanego wzmocnionego dialogu makroekonomicznego, zwłaszcza z państwami strefy euro, co pomogłoby w większym stopniu uwzględniać wymiar strefy euro na poziomie krajowym. Ponadto należy stworzyć bardziej demokratyczny system podejmowania decyzji niż ten działający w Radzie Unii Europejskiej, której członkowie są odpowiedzialni tylko przed swoimi parlamentami narodowymi, a nie przed całą strefą euro.

5.3. EKES z zadowoleniem przyjmuje propozycje Komisji dotyczące dalszego wzmocnienia europejskiego semestru. By zapewnić skuteczność, równowagę i sprawiedliwość, należy opracować i skoordynować krajową politykę na rzecz wzrostu gospodarczego i dobrobytu, również w ogólnym interesie strefy euro; przy czym w proces europejskiego semestru – obejmującego polityki krajowe i europejskie – należy zaangażować Komisję, Radę Europejską, Parlament Europejski, parlamenty narodowe, partnerów społecznych i społeczeństwo obywatelskie w celu zapewnienia demokratycznej rozliczalności oraz odpowiedzialności. Proces ten rozpoczął się już w bardzo ograniczonym stopniu, wymaga jednak większego zaangażowania na szczeblu krajowym oraz zgody wszystkich zainteresowanych stron. Przyczyniłoby się to do wzmocnienia euro, a ewentualne uproszczenie europejskiego semestru i nadanie mu większej przejrzystości zachęciłoby do jakże potrzebnego lepszego wdrażania reform.

5.4. Zmniejszenie zakłóceń równowagi makroekonomicznej ma kluczowe znaczenie dla stabilizacji w Europie. Wcześniej zakłócenia takie tymczasowo wyrównywano przez dewaluację waluty. Przy obecnym braku tego narzędzia mają miejsce niezwykle bolesne wewnętrzne dewaluacje, które powodują poważne pogorszenie sytuacji związane z wysokim bezrobociem i ujemnym wzrostem. Dla zapewnienia stabilności strefy euro i uniknięcia tak poważnych dostosowań należy zapobiegać narastaniu zakłóceń równowagi makroekonomicznej.

5.5. W związku z tym w dialogu makroekonomicznym na szczeblu krajowym należy wziąć pod uwagę ten wymiar europejski. Kluczowym elementem europejskiego semestru jest wczesne wykrywanie i unikanie zakłóceń równowagi makroekonomicznej, które odzwierciedlają różne poziomy szeroko rozumianej konkurencyjności (zob. punkt 5.6). Polityka krajowa powinna opierać się na solidnej wiedzy na temat wpływu proponowanych strategii politycznych na konkurencyjność w strefie euro, a także uwzględniać zmiany w strefie euro, które mogą wymagać reakcji w obszarze konkurencyjności. Wkład lokalnych urzędników Komisji ds. europejskiego semestru oraz niezależnych krajowych rad ds. konkurencyjności, powiązanych z siecią w strefie euro, może okazać się użyteczny jako odbicie polityki gospodarczej i społecznej⁽¹¹⁾.

⁽⁹⁾ Opinia EKES-u w sprawie: „Dziesięć lat po wprowadzeniu euro i co dalej?” (Dz.U. C 271 z 19.9.2013, s. 8); opinia EKES-u w sprawie: „Wzrost gospodarczy i dług państwowy w UE: dwie nowatorskie propozycje” (Dz.U. C 143 z 22.5.2012, s. 10).

⁽¹⁰⁾ Zob. opinię EKES-u w sprawie: „Realizacja unii gospodarczej i walutowej – następna europejska kadencja” (Dz.U. C 451 z 16.12.2014, s. 10).

⁽¹¹⁾ Opinia EKES-u w sprawie ustanowienia w strefie euro krajowych rad ds. konkurencyjności (Dz.U. C 177 z 18.5.2016, s. 35).

5.6. Istotnym elementem w tych dyskusjach jest wymiar społeczny, który był do tej pory zaniedbywany w procesie europejskiego semestru, co powiększa deficyt społeczny UE, negatywnie wpływając na życie milionów obywateli UE. Napędza to również tendencje populistyczne i ogólne niezadowolenie z UE. Przyjęcie zaktualizowanej definicji konkurencyjności („konkurencyjność 2.0”) ⁽¹²⁾ – mającej obejmować „zdolność kraju [...] do realizacji [...] celów wykraczających poza PKB” i mierzonej na podstawie trzech filarów: dochodowego, społecznego i związanego ze zrównoważonością – mogłoby zaowocować większą kompleksowością procesu europejskiego semestru.

5.7. EKES zgadza się, że wdrażanie krajowych polityk, gdzie kompetencje pozostają na poziomie krajowym, mogłoby być koordynowane w ramach procesu europejskiego semestru ⁽¹³⁾.

5.8. EKES popiera uwarunkowanie dostępu do funduszy unijnych i potencjalnego instrumentu stabilizacji osiągnięciem uzgodnionych postępów w zakresie norm gospodarczych i socjalnych, a także koniecznymi przekształceniami w wyniku cyfryzacji, wszystko ze względu na dobro obywateli. Byłoby to monitorowane w ramach europejskiego semestru ⁽¹⁴⁾. Pozostające daleko w tyle gospodarki niektórych krajów, które dążą do wypełnienia skierowanych do nich zaleceń, powinny kwalifikować się do pomocy z Funduszu Spójności w odniesieniu do efektywnych inwestycji, które ułatwiłyby nadrobienie zaległości lub zapewnienie niezbędnej infrastruktury z ogólną korzyścią dla całej Europy.

5.9. EKES zgadza się, że obecny budżet UE w wysokości zaledwie 1 % PKB jest niewystarczający i nieodpowiedni do pełnienia funkcji stabilizacyjnej, zaś po brexicie stanie się jeszcze bardziej niewystarczający. EKES popiera pogląd, że strefa euro odniosłaby znaczne korzyści dzięki dużym zdolnościom stabilizacyjnym w przypadku poważnych wstrząsów asymetrycznych ⁽¹⁵⁾. Uznaje, że taka funkcja nie powinna doprowadzić do stałych transferów ani powodować pokusy nadużycia.

5.10. EKES popiera propozycję zbadania możliwości rozwoju mechanizmu zdolności fiskalnej dla strefy euro, którego celem byłoby utrzymanie w strefie euro niezbędnego poziomu inwestycji w wydajną infrastrukturę, np. w obszarze transportu, rewitalizacji miast, edukacji, badań i ekologicznej transformacji ⁽¹⁶⁾. Ten mechanizm zdolności fiskalnej mógłby również stanowić źródło finansowania dla Europejskiego Mechanizmu Stabilności, który z czasem powinien zostać przekształcony w Europejski Fundusz Walutowy na potrzeby finansowania funduszy zarządzania kryzysowego.

5.11. Konieczny jest skuteczny plan inwestycyjny służący generowaniu zysków osiągniętych dzięki wzrostowi gospodarczemu, spójności społecznej i solidarności, po to by zapobiegać rosnącym nierównościom społecznym i przyczynić się do integracji gospodarczej i dobrobytu Europy. EKES potwierdził, że należy dopuścić stosowanie pełnej złotej reguły budżetowej w odniesieniu do efektywnych inwestycji publicznych, co należy uwzględnić w zmianach reguł fiskalnych.

5.12. Należy usprawnić i rozwinąć przed kolejną kadencją podejście oparte na regułach fiskalnych, tak aby zapobiec politykom procyklicznym. Należy uwzględnić panujące warunki lokalne. Saldo strukturalne okazało się niewiarygodną, nieobserwowalną zmienną jako podstawa wykonalnych zmian polityki w procesie zaleceń dla poszczególnych krajów.

5.13. Zbyt duży nacisk kładzie się na redukcję zadłużenia przez czasami daremną konsolidację budżetową, a zbyt mały na przynoszące większe efekty środki mające na celu zwiększenie wzrostu PKB. W ramach europejskiego semestru przypisuje się znacznie większą wagę redukcji rocznego deficytu finansów publicznych jako sposobowi zaradzenia wysokiej relacji długu do PKB niż przynoszącym większe efekty środkom mającym na celu zwiększenie wzrostu PKB ⁽¹⁷⁾.

⁽¹²⁾ Opinia EKES-u w sprawie ustanowienia w strefie euro krajowych rad ds. konkurencyjności (Dz.U. C 177 z 18.5.2016, s. 35).

⁽¹³⁾ Opinia EKES-u w sprawie: „Realizacja unii gospodarczej i walutowej – Propozycje Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego na następną europejską kadencję” (Dz.U. C 451 z 16.12.2014, s. 10); opinia EKES-u w sprawie metody wspólnotowej dla demokratycznej i społecznej UGW (Dz.U. C 13 z 15.1.2016, s. 33); opinia EKES-u w sprawie działań na rzecz dokończenia budowy unii gospodarczej i walutowej (Dz.U. C 177 z 18.5.2016, s. 28); opinia EKES-u w sprawie europejskiego filaru praw socjalnych (Dz.U. C 125 z 21.4.2017, s. 10).

⁽¹⁴⁾ Opinia EKES-u w sprawie przeglądu zarządzania gospodarczego (Dz.U. C 268 z 14.8.2015, s. 33); opinia EKES-u w sprawie: „Ukończenie tworzenia unii gospodarczej i walutowej: rola polityki podatkowej” (Dz.U. C 230 z 14.7.2015, s. 24).

⁽¹⁵⁾ Opinia EKES-u „Finanse UE do 2025 r.”, (EESC-2017-03447-00-00-AC-TRA) (zob. s. 131 niniejszego Dziennika Urzędowego).

⁽¹⁶⁾ Opinia EKES-u w sprawie przeglądu zarządzania gospodarczego (Dz.U. C 268 z 14.8.2015, s. 33); opinia EKES-u w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro (Dz.U. C 177 z 18.5.2016, s. 41); opinia EKES-u w sprawie Programu wspierania reform strukturalnych (Dz.U. C 177 z 18.5.2016, s. 47); opinia EKES-u w sprawie śródkresowego przeglądu wieloletnich ram finansowych na lata 2014–2020 (Dz.U. C 75 z 10.3.2017, s. 63).

⁽¹⁷⁾ Opinia EKES-u w sprawie przeglądu zarządzania gospodarczego (Dz.U. C 268 z 14.8.2015, s. 33).

5.14. EKES uważa, że do 2019 r. należy wprowadzić zmiany w celu naprawienia „obecnej sytuacji budżetowej [w której] rozkład korekty budżetowej między poszczególne kraje jest wyraźnie nieoptymalny”⁽¹⁸⁾.

5.15. Procedura dotycząca zakłóceń równowagi makroekonomicznej stanowi ważną część procesu europejskiego semestru i powinna należeć do najważniejszych środków zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej dla całej strefy euro. Należy zlikwidować wewnętrzną asymetrię w przypadkach, gdy utrzymująca się pozytywna nierównowaga nie jest oceniana negatywnie, a ujemna nierównowaga podlega karze⁽¹⁹⁾. Nie tylko kara finansowa pogarsza już złą sytuację, ale również chroniczne nadwyżki w niektórych państwach członkowskich mogą jeszcze bardziej pogorszyć sytuację deficytu w sąsiednim państwie.

6. Wzmocnienie architektury unii gospodarczej i walutowej oraz zwiększenie demokratycznej rozliczalności

6.1. Unia gospodarcza i walutowa nie jest celem samym w sobie. Jest to sposób optymalizacji możliwości osiągnięcia: trwałego wzrostu gospodarczego, dobrych miejsc pracy, konwergencji gospodarczej i społecznej; stabilności i dobrobytu dla **wszystkich** państw członkowskich dzięki wspólnemu działaniu; odpowiedzialności gospodarczej, idącej w parze z solidarnością; oraz ograniczenia ryzyka, które idzie w parze z podziałem ryzyka. Strefa euro musi dokonać tych niezbędnych postępów, przy czym musi pozostać otwarta na pozostałe państwa członkowskie. EKES zgadza się, że większa przejrzystość, dobra komunikacja i większe zaangażowanie partnerów społecznych i społeczeństwa obywatelskiego jest konieczne i – wraz ze wzmocnieniem roli parlamentów narodowych w procesie podejmowania decyzji – przyczyni się do zwiększenia demokratycznej rozliczalności.

6.2. 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, w połączeniu ze wzmocnioną koordynacją ze strony parlamentarzystów państw strefy euro w kwestiach związanych z UGW (COSAC+)⁽²⁰⁾. Jak wspomniano w pkt 5.2 i 5.3, Parlament Europejski w szczególności, a także parlamenty narodowe, partnerzy społeczni i całe społeczeństwo obywatelskie powinny odgrywać ważną rolę w demokratyzacji procesu europejskiego semestru.

6.3. EKES opowiada się za poszukiwaniem sposobów poprawy zarządzania gospodarczego w ramach UGW, na przykład przez utworzenie stanowiska stałego ministra finansów strefy euro, przy czym należy zapewnić pełną demokratyczną rozliczalność. Łączenie kompetencji przyczyni się do zwiększenia spójności polityk UGW, które są obecnie rozdrobione z powodu dużej liczby różnych instytucji. Przed podjęciem działań należy wyznaczyć kurs polityki fiskalnej strefy euro, a minister finansów powinien określić, w jaki sposób należy ten kurs osiągnąć. Obecny kurs polityki fiskalnej stanowi sumę sald budżetowych wszystkich państw członkowskich, zaś kierunek polityki fiskalnej dla strefy euro jest przypadkowy.

6.4. EKES z zadowoleniem przyjmuje proponowane wzmocnienie Europejskiego Mechanizmu Stabilności, tak aby stał się on w pełni funkcjonalnym instrumentem zarządzania kryzysowego. Jego przekształcenie w Europejski Fundusz Walutowy, zgodnie z postanowieniami europejskich traktatów, z uwzględnieniem istotnej roli Parlamentu Europejskiego, przyczyni się do wzmocnienia demokratycznej legitymacji i przyspieszenia procesu podejmowania decyzji.

6.5. Należy zaprzestać wykorzystywania systemu międzyrządowego jako metody zarządzania UE i należy dokonać przeglądu reguł fiskalnych przed ich włączeniem do prawa Unii.

Bruksela, dnia 19 października 2017 r.

Georges DASSIS
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

⁽¹⁸⁾ COM(2016) 727 final.

⁽¹⁹⁾ Opinia EKES-u w sprawie przeglądu zarządzania gospodarczego (Dz.U. C 268 z 14.8.2015, s. 33).

⁽²⁰⁾ Opinia EKES-u w sprawie metody wspólnotowej dla demokratycznej i społecznej UGW (Dz.U. C 13 z 15.1.2016, s. 33).