

I

(Rezolucje, zalecenia i opinie)

OPINIE

KOMITET REGIONÓW

117. SESJA PLENARNA W DNIACH 7 I 8 KWIETNIA 2016 R.

Opinia Europejskiego Komitetu Regionów – Działania następcze w związku ze sprawozdaniem pięciu przewodniczących „Dokończenie budowy europejskiej unii gospodarczej i walutowej”

(2016/C 240/01)

Sprawozdawca: Paul LINDQUIST (SE/EPL), członek zgromadzenia okręgowego, okręg Sztokholm

Dokument źródłowy: Sprawozdanie pięciu przewodniczących „Dokończenie budowy europejskiej unii gospodarczej i walutowej”, w zbiorze *Background documents on economic and monetary union*, opublikowane po raz pierwszy 22 czerwca 2015 r.

ZALECENIA POLITYCZNE

EUROPEJSKI KOMITET REGIONÓW

Wprowadzenie

1. Z zadowoleniem przyjmuje sprawozdanie pięciu przewodniczących, które uważa za istotny krok w działaniach na rzecz wzmocnienia odporności unii gospodarczej i walutowej (UGW) na wstrząsy gospodarcze, na rzecz lepszego wdrażania zasad i celów unii gospodarczej i walutowej wymienionych w art. 3 Traktatu o Unii Europejskiej i art. 120 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej oraz na rzecz wprowadzenia reform w celu zwiększenia legitymacji demokratycznej zarządzania UGW.

2. Zauważa jednak, że w sprawozdaniu nie przedstawiono żadnych propozycji w sprawie reformy Europejskiego Mechanizmu Stabilności ani nie podjęto kwestii niewypłacalności państw wewnątrz UGW. Należy się bardziej skoncentrować na rozwiązywaniu podstawowych problemów związanych z unią walutową, a mianowicie na zaburzeniach równowagi w rachunku obrotów bieżących, spowodowanych różnicami pod względem wzrostu wydajności. Zaburzenia te bowiem prowadzą również do zakłóceń równowagi w przepływach kapitału pomiędzy krajami i regionami. Ponadto trzeba wprowadzić odpowiednie mechanizmy sygnalizowania określonym krajom i regionom, że ich politycy lub podmioty gospodarcze zbaczą z toru, rozumianego jako prowadzenie rzetelnej polityki i podejmowanie ryzyka w rozsądnych granicach.

3. Obecna sytuacja gospodarcza ze słabym wzrostem gospodarczym i wysokim bezrobociem uzasadnia zintegrowaną koncepcję naprawy budżetów publicznych w państwach członkowskich, opartą między innymi na dalszym pogłębianiu jednolitego rynku⁽¹⁾ oraz intensyfikacji działań na rzecz dalszego przeprowadzania reform strukturalnych i wspierania inwestycji. Ma to doprowadzić w przyszłości do zapewnienia trwałego wzrostu gospodarczego.

⁽¹⁾ Zob. opinia KR-u „Usprawnianie jednolitego rynku”, przyjęta w dniach 7–8 kwietnia 2016 r.

4. Migracja i mobilność siły roboczej mogą wzmocnić wzrost gospodarczy w Unii, jednak należy wyjaśnić m.in. pewne kwestie związane z dostępem do mieszkań, usług publicznych i świadczeń socjalnych oraz kwestie elastyczności rynku pracy. Wymaga to wskazze w szczególności współfinansowania ze strony Unii Europejskiej, tak aby poprawić zdolność do przyjmowania migrantów.

5. Podkreśla, że aby można było sprawiedliwie i konsekwentnie wdrażać ramy prawne w całej UE, trzeba wzmocnić samoodpowiedzialność i legitymację demokratyczną całej Unii Europejskiej, a także wymiar regionalny, z poszanowaniem koncepcji pomocniczości.

6. Z zadowoleniem przyjmuje podejście dwuetapowe, które przewiduje najpierw rozbudowanie istniejących instrumentów i traktatów, a następnie na drugim etapie wprowadzenie dalej idących zmian, aby poprzez wspólnie uzgodnione kryteria konwergencji utrwalić wiążący charakter procesu konwergencji dla państw członkowskich strefy euro.

W kierunku unii gospodarczej – konwergencja, dobrobyt i spójność społeczna

7. Podkreśla potrzebę silniejszej konwergencji zarówno pomiędzy państwami członkowskimi, jak i wewnątrz państw członkowskich, oraz wyraża zaniepokojenie z powodu nierówności, które w niektórych przypadkach w ramach jednego państwa członkowskiego są większe niż między państwami członkowskimi.

8. Jednocześnie podkreśla, że istniejące nierówności społeczne, ekonomiczne i terytorialne można zniwelować tylko poprzez koncepcję, która opiera się na strategii „Europa 2020” i obejmuje wymiar regionalny oraz nastawioną na efekty politykę spójności. Dlatego ponawia swoje poparcie dla procesu zmierzającego do konwergencji gospodarczej i społecznej. Ponadto ponownie apeluje o szeroko zakrojone, ogólnoeuropejskie konsultacje w sprawie przyszłej wizji terytorialnej dotyczącej Unii Europejskiej w perspektywie do 2050 r. Potrzebna jest taka jasna wizja, do której można by następnie dostosować kierunki polityki i mechanizmy finansowania ⁽²⁾. Komitet z zadowoleniem przyjmuje prowadzone obecnie badania strategii polityki spójności na okres po 2020 r.

9. Podkreśla potrzebę dalszego wsparcia rozwoju regionów przygranicznych, peryferyjnych, najbardziej oddalonych oraz tych, które borykają się z wyzwaniem demograficznymi, aby konwergencja mogła następować w sposób niezachwiany i zgodny z przyjętymi ogólnounijnymi strategiami.

10. Zwraca uwagę, że nie można tu liczyć na uniwersalne rozwiązanie, gdyż sytuacja zarówno wewnątrz państw członkowskich, jak i pomiędzy nimi wymaga elastyczności. Oznacza to, że organy ds. konkurencyjności muszą przestrzegać krajowych systemów negocjacji zbiorowych i w tym zakresie nie mogą przejmować roli partnerów społecznych.

11. Organy ds. konkurencyjności powinny uwzględniać wszystkie aspekty środowiska gospodarczego w szerszym rozumieniu, czyli także takie czynniki, jak wydajność, umiejętności, innowacje, otoczenie biznesowe i nadmierna biurokracja. Tym samym Komitet podziela opinię, że pojęcie „konkurencyjność” nie może ograniczać się tylko do kwestii poziomu płac.

12. Zgadza się, że trzeba się bardziej skoncentrować na zatrudnieniu i postępie społecznym.

13. Z analizy wskaźników społecznych wynika, że bezrobocie, ubóstwo i wykluczenie społeczne występują szczególnie w regionach słabiej rozwiniętych, co jest wyraźnym sygnałem, na ile skutecznie zostały wdrożone wcześniejsze zalecenia m.in. w ramach strategii „Europa 2020”.

14. Z zadowoleniem przyjmuje fakt, że w sprawozdaniu pięciu przewodniczących zasadniczo stwierdzono, że wymiar społeczny jest koniecznością ekonomiczną. Przypomina w tym kontekście o swoim poparciu dla apelu skierowanego przez Parlament Europejski do państw członkowskich, aby rozważyły podpisanie „Paktu na rzecz inwestycji społecznych” ustanawiającego cele inwestycji społecznych na szczeblu krajowym, aby osiągnąć cele strategii „Europa 2020” w zakresie zatrudnienia oraz w obszarze społecznym i w edukacji ⁽³⁾.

⁽²⁾ Opinia KR-u „Wizja terytorialna do 2050 r.: jaka będzie przyszłość?”, CdR 4285/2015, z dnia 3 grudnia 2015 r.

⁽³⁾ Rezolucja KR-u z dnia 4 lipca 2013 r. „Pogłębienie unii gospodarczej i walutowej”, CDR4129-2013_00_00_TRA_RES-RESOL-V-007.

15. Przyjmuje z zadowoleniem fakt, że Komisja uznaje rolę partnerów społecznych w uzyskaniu akceptacji społecznej dla dalszego rozwoju unii gospodarczej i walutowej. Dotyczy to zarówno ich udziału w opracowywaniu krajowych programów reform, jak i, ogólnie mówiąc, większej koncentracji na zatrudnieniu, kwestiach społecznych i dążeniu do stworzenia filaru praw socjalnych. Dialog z partnerami społecznymi jest pomocny i może zwiększyć akceptację społeczną w państwach członkowskich. Partnerzy społeczni mogą również wnieść w przyszłości istotny wkład w ewentualne wspólne projekty, które opracują w oparciu o swój własny wspólny plan działania.

16. Trzeba zająć się problemem różnic między regionami, aby zniwelować nierówności społeczne, wzmocnić wzrost gospodarczy, tworzyć miejsca pracy oraz poprawić konkurencyjność i spójność w UGW i w całej Unii Europejskiej. W tym kontekście zwraca uwagę na istotną rolę, jaką odgrywają władze lokalne i regionalne jako pracodawcy i jako organizatorzy środowiska przyjaznego dla biznesu.

17. Ponadto poprzez inicjatywy o lokalnym i regionalnym zasięgu władze te znacząco przyczyniają się do większej konkurencyjności.

18. Przyjmuje z zadowoleniem, że w zaleceniu dotyczącym ustanowienia w strefie euro krajowych rad ds. konkurencyjności (COM(2015) 601 final) stwierdzono, że rady te jedynie wspierają proces decyzyjny i nie powinny przedkładać żadnych ostatecznych propozycji.

Europejski semestr

19. Z zadowoleniem przyjmuje usprawnienie i wzmocnienie europejskiego semestru w ramach aktualnych ram prawnych oraz koordynację dokumentów z myślą o lepszym koncentrowaniu się na priorytetach, o większej skuteczności, podkreśleniu samoodpowiedzialności i uprawnień, tak aby osiągnąć cel UE – dobre zarządzanie.

20. Docenia wartość europejskiego semestru jako instrumentu realizacji reform na szczeblu krajowym i unijnym, zapewniającego koordynację polityki gospodarczej UE i jej państw członkowskich.

21. Ponawia swój apel do Komisji Europejskiej i do Parlamentu Europejskiego, aby wprowadzić kodeks postępowania, w którym zagwarantowano by strukturalne włączenie władz lokalnych i regionalnych w europejski semestr. Komitet w 2016 r. zamierza przedstawić w tym zakresie konkretną propozycję, w związku z czym zobowiązuje się do prowadzenia stałego dialogu z Komisją Europejską.

22. Podkreśla, że w sprawozdaniach poszczególnych krajów i w zaleceniach dla państw członkowskich wyraźnie należy zająć się kwestiami dotyczącymi nierówności pomiędzy regionami oraz należy systematycznie uwzględniać wkład szczebla regionalnego i lokalnego.

23. Ubolewa, że nie wspomniano o KR-ze w zmienionej strukturze europejskiego semestru, jeśli chodzi o rozważanie priorytetów dla strefy euro. Wzywa Komisję Europejską, by ujęła zagadnienia regionalne w dokumentach regulujących europejski semestr, korzystając z systematycznie prowadzonych analiz regionalnych np. na temat zatrudnienia czy spraw społecznych.

W kierunku unii finansowej – zintegrowana polityka fiskalna dla zintegrowanej gospodarki

24. Urzeczywistnienie unii bankowej jest w krótkiej perspektywie czasowej najskuteczniejszym narzędziem zapobiegania kryzysom w systemie finansowym, przełamania negatywnego sprzężenia zwrotnego między bankami krajowymi i państwami członkowskimi oraz minimalizacji negatywnego wpływu wstrząsów gospodarczych.

25. Apeluje do Komisji Europejskiej i państw członkowskich o zmniejszanie ryzyka w systemie finansowym, poprawę elastyczności w kształtowaniu cen i wdrożenie krajowych systemów gwarantowania depozytów.

26. Jest zatem zdania, że jednym z warunków dla wprowadzenia europejskiego systemu gwarantowania depozytów jest utworzenie i finansowanie europejskich funduszy na cele restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz krajowych systemów gwarantowania depozytów. Aby do minimum ograniczyć ryzyko pokusy nadużycia, trzeba też jasno określić relacje pomiędzy tych europejskimi funduszami i krajowymi systemami.

27. Wzywa Europejski Bank Centralny (EBC) i Europejski Urząd Nadzoru Bankowego (EUNB) do sprawdzenia jakości aktywów finansowych i do poddania testom warunków skrajnych instytucji finansowych objętych europejskim systemem gwarantowania depozytów, aby zagwarantować tym instytucjom równe warunki działania.

28. Zwraca się do Komisji Europejskiej o wyjaśnienie, na czym polega dodatkowa wartość doradczej Europejskiej Rady Budżetowej, której sekretariat podlega Sekretariatowi Generalnemu Komisji. W szczególności należy zastanowić się, jak uniknąć sytuacji, kiedy takie gremium dodatkowo komplikuje i tak już złożony system nadzoru makroekonomicznego.

29. Ubolewa, że przed powołaniem Europejskiej Rady Budżetowej nie umożliwiono mu przedstawienia własnego punktu widzenia. KR uważa zasadniczo, że istotne jest konsekwentne monitorowanie zgodności z zasadami paktu stabilności i wzrostu. Jednocześnie w związku z obecnym kształtem proponowanego gremium rodzą się wątpliwości, czy korzyści są proporcjonalne do spodziewanego wzrostu obciążeń biurokratycznych. Ponadto niejasne jest, na jakiej podstawie prawnej opiera się powołanie Europejskiej Rady Budżetowej i jaki kształt będą miały jej relacje z krajowymi radami budżetowymi.

30. Ma nadzieję, że utworzenie unii rynków kapitałowych umożliwi transgraniczne przepływy kapitału, przedsiębiorstwom zaś, a zwłaszcza mikroprzedsiębiorstwom i MŚP, zapewni dostęp do różnorodnych źródeł finansowania, nie narażając przy tym na szwank stabilności pojedynczych regionów czy krajów.

31. Jest zdania, że spójna i dobrze przemyślana unia rynków kapitałowych powinna obejmować wszystkie 28 państw członkowskich i sprzyjać tworzeniu równych warunków działania w całej UE. Wzywa państwa członkowskie, by zadbały o to, że unia bankowa będzie dostępna także dla tych państw, które dotąd nie wprowadziły jeszcze wspólnej waluty euro.

W kierunku unii fiskalnej – zintegrowane ramy na rzecz rozsądnej i zintegrowanej polityki budżetowej

32. Nalega na dotrzymanie paktu stabilności i wzrostu oraz podkreśla, jak ważnym warunkiem dla niezbędnych krótko- i długoterminowych inwestycji podmiotów publicznych jest to, by wszystkie państwa członkowskie dysponowały silną gospodarką i stabilnymi finansami publicznymi ⁽⁴⁾.

33. Domaga się, by państwa członkowskie musiały wykazywać się odpowiedzialną polityką gospodarczą, aby uzyskać dostęp do europejskich instrumentów stabilizacji gospodarczej. Korzystanie z tych instrumentów musi iść w parze z pełną realizacją reform strukturalnych, mających na celu poprawę konwergencji, koordynacji i integracji. Z naciskiem przypomina, że wsparcie w żadnym wypadku nie może prowadzić do powstania stałych przepływów między państwami tylko w jednym kierunku. Fundusz stabilności i inne instrumenty, takie jak program wspierania reform strukturalnych, nie powinny służyć zastąpieniu obecnej polityki spójności.

34. Zgadza się z Komisją Europejską, że mający nastąpić niebawem przegląd sześciopaku i dwupaku to dobra okazja do wzmocnienia przejrzystości w UE i legitymizacji Unii, co ma duże znaczenie zwłaszcza dla szczebla lokalnego i regionalnego. Apeluje zatem, by na wzór istniejącego dialogu między Komisją a Parlamentem Europejskim stworzyć także dialog gospodarczy między KR-em a Komisją.

35. Ponownie wyraża przekonanie, że konieczna jest zdolność fiskalna, aby zapewnić UGW tymczasowy mechanizm amortyzowania wstrząsów ⁽⁵⁾.

36. Na skutek ciągnącego się kryzysu ekonomicznego warunki dla finansowania inwestycji w gospodarkę realną całkowicie się zmieniły i dlatego KR podkreśla istotną rolę samorządów lokalnych i regionalnych w dążeniu do jak największej efektywności i we wskazywaniu przeszkód utrudniających wydajne inwestowanie.

⁽⁴⁾ Punkt 8 rezolucji KR-u w sprawie komunikatu Komisji Europejskiej „Roczna analiza wzrostu gospodarczego na 2016 r.: Stabilizacja ożywienia gospodarczego i sprzyjanie konwergencji”, COR_2015_06756_00_00_RES-RESOL-VI/008.

⁽⁵⁾ Zob. przypis 3.

37. Ponawia swój postulat przestrzegania złotej reguły budżetowej, by oddzielać inwestycje długoterminowe od wydatków bieżących, i wzywa do wprowadzenia spójnych z europejskimi kryteriami ram, które pozwolą określać najważniejsze inwestycje w sferze socjalnej i w infrastrukturę, niezbędne dla utrzymania długoterminowego wzrostu gospodarczego.

38. Podkreśla, że trzeba poprawić jakość wydatkowania środków publicznych, m.in. poprzez zastosowanie na wszystkich poziomach władzy i administracji zasad OECD dotyczących skutecznych inwestycji publicznych. Wzywa do podjęcia debaty na temat tego, jak decentralizacja fiskalna w różnych obszarach sektora publicznego, przyczyniając się do stymulującej wzrost gospodarczy konsolidacji budżetowej, może dodatkowo wpłynąć na jakość wydatków publicznych, bez uszczerbku dla zasady solidarności między jednostkami terytorialnymi danego państwa członkowskiego.

39. Ponownie wzywa Komisję Europejską, po pierwsze, do opublikowania białej księgi ustanawiającej na szczeblu UE typologię jakości inwestycji publicznych w rachunkach wydatków publicznych, stosownie do długoterminowych skutków tych inwestycji, i po drugie, by każde roczne sprawozdanie w sprawie finansów publicznych w unii gospodarczej i walutowej zawierało rozdział poświęcony jakości inwestycji publicznych, także na szczeblu niższym niż krajowy⁽⁶⁾.

Demokratyczna rozliczalność, zasadność i wzmocnienie instytucjonalne

40. Poglębiona i bardziej odporna unia gospodarcza i walutowa skorzystałaby na uproszczeniu struktur, precyzyjnym określeniu samoopowiedzialności i zakresu kompetencji oraz na przejrzystości, a nie na uzupełnianiu istniejących już zasad i przepisów kolejnymi. Dlatego KR przyjmuje z zadowoleniem zamiar Komisji Europejskiej, by wprowadzać więcej uproszczeń, większą przejrzystość i wyraźniej nakreśloną samoopowiedzialność.

41. Apeluje o przyjęcie bardziej realistycznego podejścia w odniesieniu do praktycznego egzekwowania sankcji administracyjnych wobec krajów, które nie stosują się do wspólnie określonych zasad, oraz wzywa do debaty, w jaki sposób mechanizmy rynkowe mogą stanowić tu alternatywę lub uzupełnienie.

42. Podkreśla, że w zarządzaniu gospodarczym należy zwrócić szczególną uwagę na jednoznaczne zdefiniowanie kompetencji na wszystkich poziomach – łącznie ze szczeblem lokalnym i regionalnym, ponieważ często to właśnie te poziomy sprawowania rządów ponoszą odpowiedzialność za realizację polityki w różnych dziedzinach, takich jak np. zatrudnienie, ochrona zdrowia czy edukacja.

Uwagi końcowe

43. Zwraca się do Komisji Europejskiej o włączenie KR-u do prac nad białą księgą, w której przygotowywane będzie przejście od etapu 1 do etapu 2 reformy UGW.

44. Podkreśla, jak ważne jest, by w pogłębianiu unii walutowej uwzględnić też wpływ na relacje z krajami, które nie należą do strefy euro. Ponadto trzeba starannie doprecyzować, które wnioski dotyczą wszystkich państw członkowskich, a które tylko państw strefy euro.

45. Zwraca uwagę, że wszystkie środki mające na celu dokończenie budowy UGW należy realizować przy jak największej przejrzystości, żeby nie zrazić tych państw członkowskich, które jeszcze nie wprowadziły euro, i żeby nie dopuścić do powstania Europy „dwóch prędkości”.

Bruksela, dnia 7 kwietnia 2016 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Regionów
Markku MARKKULA

⁽⁶⁾ Punkt 15 opinii KR-u „Optymalne wykorzystanie elastyczności przewidzianej w obowiązujących postanowieniach paktu stabilności i wzrostu”, sprawozdawca: Olga Zrihen (BE/PES), COR-2015-01185.