

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Banku Centralnego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów „Przegląd zarządzania gospodarczego – sprawozdanie ze stosowania rozporządzeń (UE) nr 1173/2011, (UE) nr 1174/2011, (UE) nr 1175/2011, (UE) nr 1176/2011, (UE) nr 1177/2011, (UE) nr 472/2013 oraz (UE) nr 473/2013”

[COM(2014) 905 final]

(2015/C 268/06)

Sprawozdawca: David CROUGHAN

Współsprawozdawca: Carmelo CEDRONE

Dnia 19 grudnia 2014 r. Komisja, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Banku Centralnego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów „Przegląd zarządzania gospodarczego – sprawozdanie ze stosowania rozporządzeń (UE) nr 1173/2011, (UE) nr 1174/2011, (UE) nr 1175/2011, (UE) nr 1176/2011, (UE) nr 1177/2011, (UE) nr 472/2013 oraz (UE) nr 473/2013”

[COM(2014) 905 final].

Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię dnia 2 marca 2015 r.

Na 506. sesji plenarnej w dniach 18–19 marca 2015 r. (posiedzenie z dnia 19 marca 2015 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 165 do 2 (3 osoby wstrzymały się od głosu) przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Europejskie zasady zarządzania gospodarczego, opracowane w czasie kryzysu, odegrały ważną rolę w konsolidacji budżetowej, koordynacji polityki gospodarczej oraz, w związku z wprowadzeniem oceny projektów planów budżetowych, w pogłębianiu integracji fiskalnej. Jednak EKES jest zaniepokojony faktem, że koszty, pod względem wzrostu gospodarczego i zatrudnienia, są wysokie i że Unia Europejska pozostaje w tyle za innymi zaawansowanymi gospodarkami, jeśli chodzi o wychodzenie z kryzysu gospodarczego, co świadczy o niedoskonałości realizowanej polityki, wynikającej przede wszystkim z niepełnego charakteru zarządzania gospodarczego w unii gospodarczej i walutowej.

1.2. Środki wdrożone w ramach europejskiego semestru rozpoczęły proces konsolidacji budżetowej i odbudowywania zaufania, lecz podejście oparte na przepisach, choć właściwe normalnej sytuacji, jest obecnie częścią problemu. Państwa członkowskie znajdujące się w trudnej sytuacji potrzebują większych zasobów na wyjście ze ślepej uliczki recesji i zagwarantowanie wzrostu gospodarczego i tworzenia miejsc pracy oraz trwałej konsolidacji budżetowej, którą umożliwia wzrost.

1.3. EKES uważa, że nie można dopuścić do tego, by Europejski Bank Centralny musiał sam walczyć z obecną recesją w strefie euro. Środkom z zakresu luzowania ilościowego (QE) wprowadzanym przez EBC muszą towarzyszyć dalej idące inicjatywy polityczne państw członkowskich, wykraczające poza plan inwestycyjny dla Europy ogłoszony przez Komisję.

1.4. Różnic w zakresie względnej konkurencyjności państw członkowskich unii gospodarczej i walutowej, które wcześniej zostałyby zrównoważone przez korekty walutowe w górę i w dół, nie można zniwelować, po prostu nakazując, pod groźbą kary, realizację zaleceń i reform tylko tym państwom, które uznano za niekonkurencyjne.

1.5. Należy niezwłocznie wprowadzić konkretne mechanizmy i instrumenty służące właściwej koordynacji polityki gospodarczej prowadzącej do konwergencji i solidarności. Proces ten początkowo nie powinien wymagać zmiany traktatu, jednak zdaniem EKES-u w dłuższej perspektywie zmiana taka będzie konieczna.

1.6. W ramach przeglądu wieloletnich ram finansowych w 2016 r. konieczne będzie **poparcie pilnie potrzebnych reform strukturalnych** realizowanych we wspólnym interesie UE, w tym przywracania równowagi makroekonomicznej, oraz **pewnej formy mechanizmu zdolności fiskalnej**, takiej jak np. instrument na rzecz konwergencji i konkurencyjności zaproponowany w planie działania dotyczącym UGW.

1.7. EKES jest zaniepokojony tym, że saldo strukturalne (zmienna nieobserwowalna oparta na teoretycznych i spornych obliczeniach dotyczących potencjalnej luki produktowej, mogących ulegać istotnym zmianom) odgrywa tak kluczową rolę w zapobiegawczej i naprawczej części procedury nadmiernego deficytu.

1.8. 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. Komisja powinna nie tylko monitorować wdrażanie zaleceń dla poszczególnych krajów, ale także przeprowadzić analizę *ex post* skuteczności swych zaleceń, jeśli chodzi o zwiększenie produkcji, wzrostu gospodarczego oraz liczby wysokiej jakości miejsc pracy w danym państwie członkowskim.

1.9. Komitet przyjmuje z zadowoleniem położenie nacisku na stosowanie elastyczności w ramach zasad określonych w pakcie stabilności i wzrostu oznaczające, że Komisja weźmie pod uwagę niektóre inwestycje publiczne przy obliczaniu deficytu budżetowego; uważa jednak, że jest to rozwiązanie o ograniczonym i częściowym zasięgu. Nieduże przekroczenie limitu deficytu 3 % powinno przez określoną liczbę lat być traktowane jako tymczasowe odstępstwo i nie wiązać się automatycznie z nałożeniem sankcji.

1.10. Deficyt demokracji wynikający z tego, że na zarządzanie istotny wpływ mają organy niewyłaniane w wyborach, oznacza ryzyko pojawienia się niskiego poczucia współodpowiedzialności za realizację zaleceń i wrogości wobec projektu europejskiego. Niewykonaniu zaleceń dla poszczególnych krajów można zapobiec poprzez rzeczywiste zaangażowanie społeczeństwa obywatelskiego i partnerów społecznych w opracowywanie tych zaleceń.

1.11. PE powinien odrywać dużą rolę w określaniu priorytetów gospodarczych w odniesieniu do każdego europejskiego semestru oraz w parlamentarnej kontroli dotyczącej zaleceń dla poszczególnych krajów. Państwa członkowskie i Komisja powinny szeroko rozpowszechniać informacje dotyczące procesu związanego z europejskim semestrem, by zapewnić jego lepsze zrozumienie przez obywateli.

2. Przegląd zarządzania gospodarczego w skrócie

2.1. Europejski semestr został wprowadzony w 2011 r., a dodatkowo dnia 13 grudnia 2011 r. wszedł w życie wzmocniony pakt stabilności i wzrostu obejmujący nowy zbiór przepisów dotyczących nadzoru gospodarczego i budżetowego, na który składało się pięć rozporządzeń i jedna dyrektywa – łącznie nazywanych „sześciopakiem”. Dnia 30 maja 2013 r. dołączyły do tego dwa rozporządzenia zwane „dwupakiem”, które miały jeszcze bardziej umocnić integrację gospodarczą i konwergencję wśród państw członkowskich strefy euro. Obecny przegląd dotyczy skuteczności siedmiu rozporządzeń oraz ukierunkowania dalszych działań. Obejmuje zasadniczo trzy aspekty zarządzania gospodarczego na poziomie UE: nadzór budżetowy⁽¹⁾, zakłócenia równowagi makroekonomicznej⁽²⁾ oraz monitorowanie i nadzorowanie krajów strefy euro doświadczających trudności związanych ze stabilnością finansową⁽³⁾.

⁽¹⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1173/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie skutecznego egzekwowania nadzoru budżetowego w strefie euro (Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 1); rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1175/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych (Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 12); oraz

rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 473/2013 z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie wspólnych przepisów dotyczących monitorowania i oceny projektów planów budżetowych oraz zapewnienia korekty nadmiernego deficytu w państwach członkowskich należących do strefy euro (Dz.U. L 140 z 27.5.2013, s. 11).

⁽²⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1174/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie środków egzekwowania korekty nadmiernych zakłóceń równowagi makroekonomicznej w strefie euro (Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 8); oraz

rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania (Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 25).

⁽³⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 472/2013 z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru gospodarczego i budżetowego nad państwami członkowskimi należącymi do strefy euro dotkniętymi lub zagrożonymi poważnymi trudnościami w odniesieniu do ich stabilności finansowej (Dz.U. L 140 z 27.5.2013, s. 1).

3. Uwagi na temat obecnego zarządzania gospodarczego

3.1. Nadzór budżetowy

3.1.1. Komitet przyjmuje z zadowoleniem wybrane ukierunkowanie rocznej analizy wzrostu gospodarczego na 2015 r., którą opublikowano równocześnie z przeglądem zarządzania gospodarczego i w której zwraca się uwagę na usprawnienie i wzmocnienie semestru osiągnięte dzięki uproszczeniu różnych etapów i ich wyników, co EKES zalecał w swojej opinii w sprawie rocznej analizy wzrostu gospodarczego w 2014 r. ⁽⁴⁾.

3.1.2. EKES sądzi, że europejski semestr ma kluczowe znaczenie dla procesu konwergencji i dostosowywania. Komitet wezwał ponadto do zainicjowania strategii komunikacji i uproszczenia w ramach wspólnych wysiłków Komisji, Parlamentu Europejskiego, państw członkowskich i społeczeństwa obywatelskiego ⁽⁵⁾.

3.1.3. Komitet przyjmuje z zadowoleniem pogłębienie integracji fiskalnej dzięki utworzeniu wspólnego harmonogramu przedkładania i publikowania przez państwa członkowskie wstępnych planów budżetowych, monitorowanych przez niezależne krajowe organy; plany te są przedkładane każdego roku do połowy października, tak by Komisja mogła przedstawić swe uwagi przed ostatecznym przyjęciem budżetu przez rządy państw członkowskich. Proces ten powinien stać się bardziej demokratyczny i przejrzysty, a państwa członkowskie i Komisja powinny szeroko rozpowszechniać odpowiednie informacje, by zapewnić lepsze zrozumienie tego procesu przez obywateli. Komitet przyjąłby z zadowoleniem sporządzenie przez Komisję oceny roli i jakości niezależnych krajowych organów.

3.1.4. Komitet odnotowuje na podstawie projektów planów budżetowych na 2015 r., że ograniczenie konsolidacji budżetowej w 2015 r. przyniesie zasadniczo neutralny kurs polityki budżetowej w strefie euro. Zaznacza także, że wobec trzech spośród siedmiu krajów – w odniesieniu do których pojawia się ryzyko niezgodności z przepisami – mogą zostać w marcu podjęte kroki w ramach procedury nadmiernego deficytu. Procedura wymagałaby również większej przejrzystości, konsultacji z rządami krajowymi i społeczeństwem obywatelskim, zwłaszcza z partnerami społecznymi, oraz nadzoru ze strony Parlamentu Europejskiego.

3.1.5. Komitet sądzi, że w krótkim okresie objętym przeglądem reforma przepisów budżetowych UE na mocy odpowiednich rozporządzeń w sprawie nadzoru budżetowego bez wątpienia odegrała pewną rolę w zakresie konsolidacji fiskalnej, czego dowodem jest zmniejszenie się deficytu UE-28 z 4,5 % PKB w 2011 r. do 3 % w 2014 r.

3.1.6. Koszt był jednak wysoki, a powodzenie działań okazało się bardzo ograniczone, co dowodzi, że polityka UE nie przyczyniła się do wzrostu gospodarczego i tworzenia miejsc pracy. Dla porównania w tym samym okresie w USA deficyt zmalał z 10,6 % do 4,9 %, wzrost PKB **przyspieszył** z 1,6 % do 2,4 % (w UE **zwolnił** z 1,7 % do 1,3 %), bezrobocie **spadło** z 8,9 % do 6,2 % (w UE **wzrosło** z 9,6 % do 10,2 %) i, co ważne, zatrudnienie **wzrosło** o 6,3 % (w UE **zatrzymało się** na poziomie - 0,1 %).

3.1.7. EKES jest znacznie mniej optymistyczny niż Komisja, która stwierdza, że cele dotyczące deficytu strukturalnego określone w ramach procedury nadmiernego deficytu pozwalają na bardziej precyzyjne i przejrzyste doradztwo w zakresie polityki. Chociaż Komitet zgadza się, że środek ten, pozbawiony zakłóceń wiążących się z cyklem koniunkturalnym oraz jednorazowymi środkami polityki budżetowej, stwarza możliwość uzyskania bardziej przejrzystego obrazu sytuacji, to jednak jest to zmienna nieobserwowalna oparta na teoretycznych i spornych obliczeniach dotyczących potencjalnej luki produktowej (które mogą ulec istotnym zmianom) i może w niektórych przypadkach prowadzić do wydania nieprawidłowych zaleceń co do polityki.

3.1.8. Relacja długu do PKB jest ważnym elementem stabilności budżetowej. Obejmuje ona dwa elementy: kwotę długu i wielkość PKB, przy czym działań dotyczących jednego elementu nie można prowadzić, nie mając na uwadze wpływu, jaki wywrą one także na drugi element. Podejście, które koncentruje się na zbyt szybkim obniżeniu deficytu z myślą o dalszym obniżeniu poziomu zadłużenia – gdy prowadzi do ograniczenia lub zmniejszenia PKB – przyniesie odwrotne do zamierzonych skutki, jeśli chodzi o cel, jakim jest zmniejszenie relacji długu do PKB.

3.1.9. Komitet przyjmuje z zadowoleniem położenie nacisku na stosowanie elastyczności w ramach zasad określonych w pakcie stabilności i wzrostu oznaczające, że Komisja (przy ustalaniu, na ile dobry jest stan finansów publicznych danego państwa członkowskiego) weźmie pod uwagę: a) inwestycje publiczne dokonywane w ramach planu inwestycyjnego dla Europy; b) inwestycje związane ze współfinansowaniem w ramach funduszy strukturalnych; c) reformy, które wywierają długoterminowe skutki dla stabilności finansów publicznych; oraz d) warunki koniunkturalne ⁽⁶⁾. Zdaniem EKES-u jest to jednak rozwiązanie o ograniczonym i częściowym zasięgu.

⁽⁴⁾ Dz.U. C 214 z 8.7.2014, s. 46.

⁽⁵⁾ Zob. opinię EKES-u w sprawie: „Realizacja unii gospodarczej i walutowej – następna europejska kadencja” (Dz.U. C 451 z 16.12.2014, s. 10).

⁽⁶⁾ COM(2015) 12 final.

3.1.10. EKES ostrzega, że pomimo ściślejszej współpracy z PE i nasilenia współpracy z parlamentami krajowymi poprzez misje badawcze na miejscu i w ramach kontroli projektów budżetów w strefie euro, cały proces nadal charakteryzuje deficyt demokracji, ponieważ zasadniczo nie ponoszące odpowiedzialności instytucje UE mają istotny wpływ na proces decyzyjny na szczeblu krajowym.

3.1.11. Deficyt udziału (tj. brak rzeczywistego krajowego zaangażowania w proces decyzyjny), którego nie równoważy odpowiednia legitymacja rezultatów (tj. prawidłowe rozwiązania dla problemów gospodarczych), prowadzi do niechętnego przyjmowania współodpowiedzialności za programy gospodarcze i rosnącej wrogości wobec projektu europejskiego, co potwierdziło się podczas wyborów do Parlamentu Europejskiego ⁽⁷⁾.

3.1.12. Komisja powinna dokonać oceny *ex post* dotyczącej nie tylko realizacji jej zaleceń w zakresie polityki przez państwa członkowskie, ale również tego, czy zalecenia te skutecznie przyczyniły się do powrotu gospodarki na zrównoważoną ścieżkę, nie tylko z punktu widzenia dostosowań finansowych i budżetowych, lecz także wzrostu gospodarczego, rozwoju oraz tworzenia wysokiej jakości miejsc pracy.

3.2. Procedura dotycząca zakłóceń równowagi makroekonomicznej

3.2.1. Komitet uznaje i popiera potrzebę istnienia procedury dotyczącej zakłóceń równowagi makroekonomicznej, jako że monitorowanie kluczowych zmiennych pozabudżetowych może pozwolić wskazać ewentualne niekorzystne tendencje, zanim się one utrwala. Kryzys okazał się aż nadto dobrym dowodem na to, że błędem było monitorowanie w ramach paktu stabilności i wzrostu jedynie równowagi fiskalnej, a pomijanie lub rozpatrywanie jedynie w bardzo niewielkim stopniu zagadnień dotyczących rozwoju i zatrudnienia.

3.2.2. PE powinien odrywać dużą rolę w określaniu priorytetów gospodarczych w odniesieniu do każdego europejskiego semestru oraz w parlamentarnej kontroli dotyczącej zaleceń dla poszczególnych krajów ⁽⁸⁾.

3.2.3. Komitet jest bardzo zaniepokojony przyjęciem jednostronnego podejścia do korekty zakłóceń równowagi makroekonomicznej. Problem ten jest postrzegany wyłącznie jako problem krajowy; praktycznie cały nacisk kładzie się na korektę szkodliwych deficytów, a łagodnie podchodzi do nadwyżek. Aby znaleźć skuteczne rozwiązanie, trzeba dokonać oceny zakłóceń równowagi oraz ich wpływu na całą europejską gospodarkę.

3.2.4. Aby zagwarantować, że procedura dotycząca zakłóceń równowagi makroekonomicznej, a w związku z nią także projekt „Europa 2020”, nie okaże się powtórką porażki strategii lizbońskiej, Komisja powinna wskazać lepszą metodę oceny jakości wdrażania zaleceń dla poszczególnych krajów oraz być gotowa do podejmowania działań następczych związanych z tym procesem i zapewniania zachęt dla państw członkowskich (takich jak elastyczność, złote reguły budżetowe itp.), zanim w ostateczności sięgnie po sankcje.

3.2.5. Inaczej niż nadzór budżetowy, który zwykle przynosi w krótkim okresie łatwo mierzalne wyniki, zalecenia polityczne, stanowiące istotną część zaleceń dla poszczególnych krajów, odnoszą się do mniej wiążących strategii politycznych i rezultatów, takich jak konkurencyjność, czy do różnych aspektów otoczenia biznesu, reform systemów zabezpieczenia społecznego, poziomu wykonania lub skutków, które mogą być trudne do zmierzenia.

3.2.6. W ramach przeglądu wieloletnich ram finansowych w 2016 r. konieczne jest **poparcie pilnie potrzebnych reform strukturalnych** realizowanych we wspólnym interesie UE, w tym przywracania równowagi makroekonomicznej, oraz **pewnej formy mechanizmu zdolności fiskalnej**. EKES apeluje o rozważenie możliwych do wykorzystania instrumentów: instrumentu na rzecz konwergencji i konkurencyjności pozwalającego gospodarkom w trudnej sytuacji na podjęcie pilnie potrzebnych reform strukturalnych leżących we wspólnym interesie UE, zarysowanego na sześciu stronach w Planie działania na rzecz pogłębionej i rzeczywistej unii gospodarczej i walutowej, a następnie stanowiącego temat komunikatu ⁽⁹⁾; ponownego zajęcia się zieloną księgą w sprawie obligacji stabilnościowych, do czego wezwano w rozporządzeniu (UE) nr 1173/2011 poddawany przeglądowi w niniejszej opinii; oraz pewnego rodzaju minimalnego systemu zabezpieczenia społecznego, który wspomógłby gospodarkę w trudnej sytuacji.

⁽⁷⁾ Sprawozdanie specjalne Centrum Studiów nad Polityką Europejską nr 98, *Enhancing the Legitimacy of EMU Governance*, grudzień 2014 r.

⁽⁸⁾ Tamże.

⁽⁹⁾ COM(2013) 165 final.

3.2.7. Komisja twierdzi, że głównym elementem procedury dotyczącej zakłóceń równowagi makroekonomicznej są szczegółowe oceny sytuacji; zalecenia polityczne w nich zawarte są następnie uwzględniane w zaleceniach dla poszczególnych krajów. EKES popiera to rozwiązanie, które może przynieść bardziej wnikliwą analizę, gdyż obejmuje misję na miejscu pozwalającą na zdobycie znacznej wiedzy dotyczącej gospodarki poddawanej ocenie; dodatkową zaletą tego rozwiązania jest, że Komisja i krajowi urzędnicy resortu finansów nawiązują użyteczną współpracę.

3.2.8. Ponieważ reformy w ramach procedury dotyczącej zakłóceń równowagi makroekonomicznej przynoszą korzyści dopiero w dłuższym okresie, istnieje obawa, że rządy krajowe mogą nie uznawać ich za priorytetowe i składać jedynie gośłosłowne obietnice ich realizacji. Kluczowa część zaleceń dla poszczególnych krajów służących skorygowaniu zakłóceń powinna koncentrować się na urzeczywistnieniu rynku wewnętrznego.

3.2.9. Prawdziwe zaangażowanie społeczeństwa obywatelskiego i partnerów społecznych w tym obszarze europejskiego semestru byłoby ważnym sposobem zapewnienia zgodności z wymogami oraz podniesienia profilu politycznego i zwiększenia poczucia współodpowiedzialności na poziomie krajowym.

3.2.10. EKES sugeruje, że wnioski na temat tego, jak Komisja i państwa członkowskie mogłyby najlepiej współdziałać, można byłoby wyciągnąć z doświadczeń państw objętych programem dostosowań, w których prowadzono stały i dogłębny nadzór.

3.2.11. Dokument roboczy służb DG ECFIN wskazuje, że w okresie dwóch lat (2012–2013) wdrożono jedynie mało imponujący odsetek 41 % zaleceń dla poszczególnych krajów i odnotowano niewielki spadek między jednym a drugim rokiem⁽¹⁰⁾, co można uznać za pewien głośny sygnał ostrzegawczy. Potrzebna jest analiza przyczyn rozdźwięku istniejącego między zaleceniami a ich realizacją.

3.2.12. EKES ostrzega, że podejście oparte na tablicy wyników, które jest retrospektywne i stanowi główne narzędzie uzasadniające konieczność szczegółowej oceny sytuacji, niekoniecznie pozwoli wykryć nagromadzenie zakłóceń mogące w przyszłości doprowadzić do kryzysu. Istnieje zatem niebezpieczeństwo, że decydenci polityczni mogą nie mieć solidnej bazy do podejmowania skutecznych działań⁽¹¹⁾, a nawet może to odwieść ich uwagę od kwestii, na których powinni się skupić w pierwszej kolejności.

3.3. *Kraje strefy euro doświadczające trudności związanych ze stabilnością finansową*

3.3.1. EKES dostrzega potrzebę wspierania, poprzez ukierunkowany nadzór, państw, które 1) doświadczają poważnych trudności w zakresie stabilności finansowej lub stabilności finansów publicznych lub w przypadku których istnieje ryzyko, że będą takich trudności doświadczać; albo 2) poprosiły o pomoc finansową od instytucji UE, innych państw członkowskich lub MFW lub taką pomoc otrzymują.

3.3.2. EKES w pełni opowiada się za tym, by w przypadku objęcia państwa członkowskiego programem dostosowań makroekonomicznych wszystkie inne zobowiązania, w tym w ramach europejskiego semestru, zostały zawieszane i by dane państwo członkowskie było stale objęte nadzorem po zakończeniu programu.

3.3.3. Proces obejmujący okres, w którym państwo członkowskie chce ubiegać się o pomoc finansową, nadal nie został jeszcze przetestowany, gdyż stosowne rozporządzenie weszło w życie dopiero po tym, jak wymagające tego cztery kraje zostały już objęte programem dostosowań.

3.3.4. EKES apeluje, by Komisja przeprowadziła i opublikowała badanie na temat skutków programów dostosowawczych we wspomnianych czterech krajach, w szczególności w celu ustalenia, czy mniej pozytywne, jak się wydaje, wyniki w przypadku jednego z nich można było złagodzić poprzez zastosowanie przez Komisję innego podejścia.

4. **Potrzebna jest dalej idąca wizja zarządzania UGW**

4.1. UE jest jednym z największych i najbogatszych bloków gospodarczych na świecie, który jak dotąd przetrwał mimo dysfunkcyjnego systemu zarządzania gospodarczego powstałego w rezultacie decyzji o utworzeniu unii gospodarczej i walutowej ze wspólną walutą i polityką pieniężną przy jednoczesnym utrzymaniu krajowych polityk budżetowych i gospodarczych.

⁽¹⁰⁾ ECFIN *Economic Brief*, nr 37, październik 2014 r., „Implementing Economic Reforms – are EU Member States responding to European Semester Recommendations”.

⁽¹¹⁾ Daniel Gros i Alessandro Giovannini, „The »Relative« importance of EMU Macroeconomic Imbalances in the MIP”, Istituto Affari Internazionali, nr 14, marzec 2014 r.

4.2. EKES uważa, że nie można dopuścić do tego, by Europejski Bank Centralny musiał sam walczyć z obecną recesją w strefie euro. Środkom z zakresu luzowania ilościowego (QE) wprowadzanym przez EBC muszą towarzyszyć dalej idące inicjatywy polityczne państw członkowskich. Ogłoszony przez Komisję plan inwestycyjny dla Europy to niezbędny, lecz niewystarczający krok we właściwym kierunku. Przy braku dalszej integracji fiskalnej ukierunkowane głównie na perspektywę krajową podejście do koordynacji gospodarczej w ramach europejskiego semestru uniemożliwia strefie euro przyjęcie właściwego kursu polityki budżetowej.

4.3. Kryzys wydobyl na światło dzienne istotne wady systemu stanowiące potencjalne zagrożenie dla euro. Wymusił zasadnicze reformy zarządzania gospodarczego, pośpiesznie opracowane i przeprowadzone w ramach umów międzyrządowych, a nie metodą wspólnotową. Różnic w zakresie względnej konkurencyjności państw członkowskich unii gospodarczej i walutowej, które wcześniej zostałyby zrównoważone przez korekty walutowe w górę i w dół, nie można zniwelować, po prostu nakazując, pod groźbą kary, realizację zaleceń i reform tylko tym państwom, które uznano za niekonkurencyjne.

4.4. Środki wdrożone w ramach europejskiego semestru rozpoczęły proces konsolidacji budżetowej i odbudowywania zaufania, lecz podejście oparte na przepisach, choć właściwe normalnej sytuacji, jest obecnie częścią problemu. EKES uważa, że podstawą zarządzania gospodarczego (zwłaszcza strefy euro) nie mogą już być jedynie poddawane obecnie przeglądowi rozporządzenia. Państwa członkowskie znajdujące się w trudnej sytuacji potrzebują większych zasobów na wyjście ze ślepej uliczki recesji i zagwarantowanie wzrostu gospodarczego i tworzenia miejsc pracy oraz możliwej dzięki wzrostowi trwałej konsolidacji budżetowej.

4.5. EKES podziela zaniepokojenie wywołane opublikowanym niedawno przez Komisję rocznym sprawozdaniem na temat rozwoju sytuacji społecznej w Europie⁽¹²⁾, w którym stwierdzono, że środki wdrożone w ramach walki z kryzysem zwiększyły trudności finansowe i zadłużenie gospodarstw domowych oraz spowodowały nasilenie się ubóstwa i wykluczenia społecznego, a także że pogarszanie się sytuacji społecznej przez dłuższy czas miało negatywny wpływ na przekonanie i zaufanie społeczeństwa co do zdolności rządów i instytucji do rozwiązywania tego rodzaju problemów. Przedstawione w sprawozdaniu Komisji dane dotyczące jakości pracy (pracy w niepełnym wymiarze godzin, niepewnego i niestabilnego zatrudnienia) oraz bezrobocia, zwłaszcza wśród ludzi młodych, wywierają duże wrażenie.

4.6. EKES apeluje, by wskaźniki społeczne⁽¹³⁾ zajmowały istotniejsze miejsce w tablicy wyników oraz były wykorzystywane do dostosowywania polityki budżetowej, zaczynając od europejskiego semestru, w celu uniknięcia osłabienia podstawowych zasad UE – harmonijnego i zrównoważonego rozwoju gospodarczego, zrównoważonego i przyjaznego dla środowiska wzrostu gospodarczego, wysokiego poziomu konwergencji gospodarczej, wysokiego poziomu zatrudnienia i ochrony socjalnej, spójności gospodarczej i społecznej, solidarności między państwami członkowskimi – wprowadzonych w traktatach rzymskich, a następnie zapisanych w traktatach z Maastricht, Amsterdamu i Lizbony, ale w niewystarczającym stopniu uwzględnionych w pakiecie fiskalnym i wszystkich powiązanych z nim dokumentach.

4.7. Aby na nowo nadać znaczenie integracji państw członkowskich, a zwłaszcza krajów strefy euro, musimy zaproponować europejskie podejście do zarządzania umożliwiające krajom o największym zadłużeniu i zerowym lub ujemnym wzroście PKB przeprowadzenie inwestycji niezbędnych do przywrócenia konkurencyjności systemów produkcji i nadania impulsu do rozwoju. Takie podejście powinno należycie uwzględniać zasady spójności gospodarczej i społecznej zapisane w traktatach założycielskich UE.

4.8. Nieduże przekroczenie przez dane państwo członkowskie limitu deficytu 3 % mogłoby przez określoną liczbę lat być traktowane jako tymczasowe odstępstwo i jako takie nie wiązać się automatycznie z nałożeniem sankcji. W ramach nowego podejścia do zarządzania Komisja musi dokładnie przeanalizować potrzeby zgłaszane przez kraje znajdujące się w trudnej sytuacji, ocenić, czy plan inwestycyjny proponowany przez państwo członkowskie jest właściwy i wykonalny w świetle zobowiązań (program stabilności/konwergencji i krajowy program reform) podjętych w ramach europejskiego semestru, oraz ten plan zatwierdzić pod nadzorem Parlamentu Europejskiego.

4.9. Parametry wykorzystywane do opracowywania budżetów i interpretowania danych muszą być jednolite i skoordynowane oraz muszą mieć zastosowanie do wszystkich krajów i ich administracji w ramach przejrzystych, zrozumiałych i powszechnie znanych procedur. Wystarczające mogłoby być jedno rozporządzenie zawierające jasne i proste przepisy, zapewniające udział społeczeństwa obywatelskiego, partnerów społecznych i parlamentów narodowych.

⁽¹²⁾ *Employment and Social Developments in Europe*, grudzień 2014 r.

⁽¹³⁾ Na przykład: wzrost PKB, bezrobocie, bezrobocie długotrwałe, liczba osób zagrożonych ubóstwem, inwestycje publiczne, relacja cen do płac itp.

4.10. Zgodnie z tym podejściem europejski semestr należy przekształcić w ogromną szansę dla UGW dającą możliwość przywrócenia wzajemnego zaufania oraz ustanowienia wspólnego procesu, w odniesieniu do zarówno do reform strukturalnych (które muszą zostać uzgodnione dla wszystkich państw strefy euro), jak i do budżetu. Ramy regulacyjne powinny ewoluować w kierunku nowego budżetu strefy euro, poprzez wypróbowywanie procedury wspólnego opracowywania z zachowaniem możliwie jak największej przejrzystości i prawdopodobności jako haseł przewodnich skierowanych do europejskiej opinii publicznej.

Bruksela, dnia 19 marca 2015 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE
