

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Nowa wizja dokończenia budowy unii gospodarczej i walutowej”

(opinia z inicjatywy własnej)

(2019/C 353/06)

Sprawozdawczyni: **Judith VORBACH**

Decyzja Zgromadzenia Plenarnego	24.1.2019
Podstawa prawna	Art. 32 ust. 2 regulaminu wewnętrznego (opinia z inicjatywy własnej)
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej
Data przyjęcia przez sekcję	2.7.2019
Data przyjęcia na sesji plenarnej	17.7.2019
Sesja plenarna nr	545
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	159/2/9

Preambuła

Niniejsza opinia jest częścią pakietu dwóch sporządzonych równolegle opinii z inicjatywy własnej EKES-u „W kierunku bardziej odpornej i zrównoważonej gospodarki europejskiej” i „Nowa wizja dokończenia budowy europejskiej unii gospodarczej i walutowej”. Pakiet ten ma posłużyć jako bezpośredni wkład w agendę gospodarczą nowo wybranych Parlamentu Europejskiego i Komisji Europejskiej, rozpoczynających kadencję w 2019 r. Istnieje wyraźne zapotrzebowanie na nową europejską strategię gospodarczą: pozytywną narrację dla przyszłego rozwoju gospodarki UE w szerszym świecie, która zwiększyłaby odporność UE na wstrząsy gospodarcze oraz zrównoważenie – pod względem gospodarczym, społecznym i środowiskowym – jej modelu gospodarczego. Ma to przywrócić zaufanie do UE, stabilność i wspólny dobrobyt wszystkim Europejczykom. Biorąc za punkt wyjścia postępy z ubiegłych lat, strategia ta mogłaby stanowić podstawę dla dalszej integracji gospodarczej, fiskalnej, finansowej, społecznej i politycznej, koniecznej do realizacji celów europejskiej unii gospodarczej i walutowej.

Już w 2014 r. EKES sporządził opinię w sprawie dokończenia budowy UGW. Zastosowano w niej podział na filar monetarny i finansowy, filar gospodarczy, filar społeczny i filar polityczny. W sprawie poszczególnych filarów zostały przyjęte dalsze opinie. W niniejszej opinii ta czterofilarowa struktura zostaje zachowana, aby przedstawić przegląd postępów i braków UGW, a wreszcie by zaproponować wykaz zaleceń, które zostaną przedstawione nowej Komisji i Parlamentowi Europejskiemu z myślą o silnej, sprzyjającej włączeniu społecznemu i odpornej unii walutowej. Ogólnie EKES apeluje do instytucji europejskich i rządów krajowych o znacznie ambitniejsze kroki w ramach reformy UGW, aby urzeczywistnić unię charakteryzującą się lepszą integracją, wyższym poziomem demokracji i lepszym rozwojem społecznym.

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Choć na drodze do dokończenia budowy UGW zrealizowano już duże etapy, każdy z filarów wymaga jeszcze znacznego wzmocnienia. Należy przy tym zwracać szczególną uwagę na wzajemne ich wyważenie, gdyż zaniedbanie chociażby jednego filaru może prowadzić do niebezpiecznego zachwiania równowagi. Trzeba też nieustannie mieć na uwadze wyzwania związane ze zmianą klimatu. Filary oddziałują również na siebie nawzajem. Na przykład społeczne aspekty filaru gospodarczego przyczyniają się także do wzmocnienia filaru społecznego i na odwrót. Niektóre konkretne działania charakteryzują się zmienną alokacją.

1.2. Choć ukończenie budowy UGW jest pilnie potrzebne, spór między państwami członkowskimi co do ukierunkowania UGW hamuje dalsze postępy. Wpływ mają również pogarszające się perspektywy koniunkturalne, niepewność geopolityczna i planowany brexit. Ogromnym wyzwaniem jest też rozbieżność między państwami członkowskimi, nierówny podział dochodów i kapitału, kryzys klimatyczny i przewidywany rozwój demograficzny.

1.3. Koniecznym, lecz niewystarczającym warunkiem ukończenia budowy UGW jest odporność na kryzysy. W obecnej sytuacji EKES zaleca następujące priorytety: trwały wzrost sprzyjający włączeniu społecznemu, zmniejszanie nierówności, pozytywna konwergencja, zapewnienie wzrostu produktywności i konkurencyjności w myśl celów strategii „Europa 2020”, dobre warunki dla przedsiębiorstw i inwestycji, dobrej jakości miejsca pracy i odpowiednie wynagrodzenia, zwalczanie ubóstwa i wykluczenia społecznego, stabilne i ukierunkowane na zrównoważoność finanse publiczne, stabilny sektor finansowy i osiągnięcie celów zrównoważonego rozwoju do 2030 r. oraz celów porozumienia klimatycznego z Paryża.

1.4. Szczegółowe zalecenia EKES-u dotyczące filarów UGW:

1.4.1. Stabilny filar monetarny i finansowy jako podstawa rozwoju ogólnogospodarczego

- EBC: umocnienie jego stabilizującej roli oraz zachowanie jego niezależności.
- Zdecydowane kroki w kierunku dokończenia budowy unii bankowej i unii rynków kapitałowych z zachowaniem następujących priorytetów: stabilizacja w celu budowy zaufania, skuteczna regulacja, równowaga podziału ryzyka i ograniczania ryzyka z myślą o uniknięciu ponownego obciążania budżetów publicznych w przypadku kryzysu, uwzględnienie społecznych skutków regulacji, uwzględnienie celów klimatycznych, ochrona konsumentów.
- Unia bankowa: zapewnienie jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz wdrożenie europejskiego systemu gwarantowania depozytów, ponowne podjęcie debaty o reformie strukturalnej i równoległym systemie bankowym.
- Unia rynków kapitałowych: ustalenie priorytetów, mianowicie poprawa nadzoru, utworzenie agencji ratingowej UE, bezpieczny składnik aktywów, działania harmonizujące w zakresie zasad upadłości.
- Wzmocnienie międzynarodowej roli euro na podstawie stabilnej gospodarczo i zrównoważonej społecznie UGW.

1.4.2. Silny filar gospodarczy jako podstawa dobrobytu i postępu społecznego

- Wzmocnienie filaru gospodarczego z myślą o wyrównaniu poziomów między krajami oraz wspieraniu wzrostu, wydajności i konkurencyjności.
- Zrównoważenie środków oddziaływania na podaż i popyt, co obecnie oznacza zwiększenie wartości strony popytowej, za pomocą większego uwzględnienia tablicy wskaźników społecznych w europejskim semestrze, wzmocnienie systemów płacowych i autonomii partnerów społecznych, szybkie ustanowienie Europejskiej Agencji Pracy oraz wdrożenie złotej reguły inwestycyjnej w taki sposób, by nie zagrozić finansowej i fiskalnej stabilności w średnim okresie.
- Wprowadzenie mechanizmu zdolności fiskalnej strefy euro, finansowanego za pomocą wspólnego instrumentu dłużnego oraz powiązania płatności ze wzmocnieniem struktury gospodarczej i społecznej. Obecne propozycje należy postrzegać jedynie jako pierwsze kroki.
- Środki przeciwdziałające nieuczciwej konkurencji podatkowej, a także zapobiegające uchylaniu się od opodatkowania i unikaniu opodatkowania.

1.4.3. Wdrażanie filaru społecznego jako podstawy postępu społecznego

- Minimalne normy socjalne w państwach członkowskich z wysokim poziomem ochrony.
- Dążenie do osiągnięcia odpowiedniej równowagi między solidną podstawą gospodarczą a silnym wymiarem społecznym.
- Poszerzenie debaty na temat unijnego ministra finansów o jego unijnego odpowiednika do spraw społecznych i pracy.

1.4.4. Filar polityczny jako podstawa dla demokracji, solidarności i jedności

- Wzmocnione włączanie Parlamentu Europejskiego oraz partnerów społecznych i innych organizacji społeczeństwa obywatelskiego w podejmowanie głównych decyzji z zakresu polityki społecznej i gospodarczej.

- Solidarne i zjednoczone działanie jako podstawa dobrobytu i pokoju w obrębie UE oraz znaczenia politycznego i gospodarczego UE w kontekście globalnym.
- Szybkie przystąpienie do strefy euro państw członkowskich UE, które jeszcze nie są jej częścią.

2. Dokończenie budowy UGW – osiągnięcia, wyzwania i cele

2.1. Na drodze do dokończenia budowy UGW zrealizowano już duże etapy, więc UGW stanowi dziś znaczący wspólny dorobek. W 2015 r. w sprawozdaniu pięciu przewodniczących przedstawiono ambitne plany pogłębienia UGW. W czerwcu 2019 r. Komisja przedstawiła dokument „Pogłębienie europejskiej unii gospodarczej i walutowej: podsumowanie postępów po czterech latach od publikacji sprawozdania pięciu przewodniczących”⁽¹⁾, w którym podsumowała postępy poczynione od tego czasu i wezwała państwa członkowskie do podjęcia dalszych działań. EKES przyłącza się do tego wezwania. Zarówno w przypadku filaru finansowego i gospodarczego, jak i filaru społecznego i demokratycznego jest jeszcze dużo do zrobienia. EKES zwraca w szczególności uwagę na konieczność zachowania równowagi między wszystkimi obszarami, między którymi występują też różnorodne interakcje.

2.2. Choć państwa członkowskie podzielają chęć zachowania euro, spór między państwami co do ukierunkowania UGW uniemożliwia dalsze pogłębienie tej unii. Wyraża się on w konflikcie między podziałem ryzyka, które towarzyszy transgranicznym przelewom środków lub wspólnej odpowiedzialności, a podejściem polegającym na ograniczaniu ryzyka, zgodnie z którym presja dostosowawcza spoczywa po stronie poszczególnych państw, a za pomocą przekształceń strukturalnych ma zostać osiągnięta odporność gospodarcza. Skupianie się na tej rozbieżności jest jednak niewystarczające, ponieważ pojawiają się także różne perspektywy partyjno-polityczne i społeczno-obywatelskie. Dla dokończenia budowy UGW należy jednak zrozumieć – ponad różnymi interesami i perspektywami, że solidarność i gotowość do kompromisu stanowią konieczną podstawę dobrej wspólnej przyszłości w Europie.

2.3. Aktualne uwarunkowania gospodarcze stanowią wyzwanie. Po długiej fazie kryzysu gospodarka UGW w 2014 r. znów przyspieszyła, ale w drugiej połowie 2018 r. ponownie zwolniła. Przyczyniło się do tego kilka czynników, takich jak globalne spowolnienie w handlu i rozwoju gospodarczym, nierozwiązane konflikty handlowe, a także niepewność wewnętrzna, na przykład w kwestii planowanego brexitu. W strefie euro ponownie bardziej odczuwalne stało się tłumienie dynamiki gospodarczej przez zależność od popytu zewnętrznego oraz czynniki specyficzne dla poszczególnych krajów i sektorów. Osłabienie wzrostu gospodarczego w UE ma się jeszcze utrzymać⁽²⁾. W przyszłości trzeba będzie zmierzyć się z wyzwaniami takimi jak kryzys klimatyczny, zmiany technologiczne, protekcyjizm i ataki cybernetyczne, a także waluty cyfrowe i kryptowaluty. Europejski System Analiz Strategicznych i Politycznych (ESPAS) przedstawia w niedawno opublikowanym raporcie wnioski, że najpilniejszym obecnie problemem politycznym, wywierającym istotne skutki gospodarcze i finansowe, jest globalny wzrost temperatury, z którym będzie się wiązał m.in. znaczny spadek wydajności⁽³⁾.

2.4. Choć UE ogółem wypada dość zamożnie w ujęciu globalnym ze względu na stosunkowo wysoki produkt krajowy brutto – zagregowany i per capita – oraz z uwagi na rosnący w ostatnich latach wskaźnik zatrudnienia, to jednak nierówności społeczne między regionami i państwami członkowskimi oraz w ramach społeczeństw podważają spójność⁽⁴⁾. Ubóstwem i wykluczeniem społecznym jest zagrożonych 22 % obywateli UE. W wielu krajach południowoeuropejskich realne wynagrodzenia są w 2019 r. przeciętnie niższe niż w 2009 r., co przyczynia się do dalszego faktycznego powiększania się rozziemia między poziomami dobrobytu społeczno-gospodarczego⁽⁵⁾. Również luka płacowa pomiędzy mężczyznami a kobietami jest w wielu miejscach nadal duża, a znaczna część ludności zdolnej do pracy cierpi wskutek ubóstwa pracujących lub bezrobocia. Odnośnie do dystrybucji aktywów prywatnych netto gospodarstw domowych EBC dochodzi do wniosku, że w strefie euro istnieje istotna nierównowaga. 10 % najbogatszych posiada 51,2 % aktywów netto.⁽⁶⁾ Stanowi to niebezpieczną pożywkę dla napięć społecznych i podziałów.

2.5. Poprawa odporności na kryzysy jest konieczna, lecz niewystarczająca. Dokończenie budowy UGW wymaga pozytywnej wizji, jak zapisano w art. 3 Traktatu o Unii Europejskiej. Mowa w nim między innymi o wspieraniu konkurencyjnej społecznej gospodarki rynkowej zmierzającej do pełnego zatrudnienia i postępu społecznego oraz o ochronie środowiska. Z dzisiejszej perspektywy EKES zaleca postawienie sobie następujących celów: trwały wzrost sprzyjający włączeniu społecznemu, zmniejszanie nierówności społecznych i gospodarczych, pozytywna konwergencja, zapewnienie wzrostu produktywności i utrzymanie konkurencyjności w myśl celów strategii „Europa 2020” (obejmujących także cele wychodzące poza PKB⁽⁷⁾), dobre warunki dla przedsiębiorstw i innowacji, dobrej jakości miejsca pracy i odpowiednie wynagrodzenia, zwalczanie ubóstwa i wykluczenia społecznego, stabilne i ukierunkowane na zrównoważoną finanse publiczne, stabilny sektor finansowy i osiągnięcie celów zrównoważonego rozwoju do 2030 r. oraz celów porozumienia klimatycznego z Paryża. EKES odsyła także do swojej opinii z inicjatywy własnej „W kierunku bardziej odpornej i zrównoważonej gospodarki europejskiej”.

⁽¹⁾ https://ec.europa.eu/info/publications/deepening-emu-taking-stock-four-years-after-five-presidents-report_en

⁽²⁾ https://ec.europa.eu/info/publications/european-economic-forecast-spring-2019_en

⁽³⁾ ESPAS, Global Trends to 2030, Challenges and Choices for Europe, kwiecień 2019 r., <https://espas.secure.europarl.europa.eu/orbis/node/1362>

⁽⁴⁾ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/european-semester_thematic-factsheet_addressing-inequalities_en.pdf

⁽⁵⁾ ETUC, Benchmarking Working Europe 2019 [Analiza porównawcza rynków pracy w Europie na rok 2019].

⁽⁶⁾ Europejski Bank Centralny, The Household Finance and Consumption Survey: results from the Second wave [Badanie finansów i konsumpcji gospodarstw domowych: wyniki drugiej fali], Nr 18 / grudzień 2016 r.

⁽⁷⁾ Opinia EKES-u (Dz.U. C 177 z 18.5.2016, s. 35).

3. Filar monetarny i finansowy podstawą rozwoju gospodarczego

3.1. EKES podkreśla duże znaczenie stabilizującej roli EBC w obliczu kryzysu. Samo ogłoszenie zakupu obligacji rządowych w razie konieczności (program OMT) przez prezesa banku centralnego doprowadziło do uspokojenia rynków. Program luzowania ilościowego od 2015 r. wprowadzony z myślą o osiągnięciu celu inflacyjnego doprowadził do dalszego obniżenia stóp procentowych, dzięki czemu został ułatwiony dostęp do środków pieniężnych. To, że banki deponują obecnie środki pieniężne w EBC, nawet jeśli obowiązują ujemne stopy procentowe, wskazuje na konieczność rozwijania filaru gospodarczego UGW. EKES zachęca też, aby umocować prawnie rolę EBC jako kredytodawcy ostatniej szansy. Ważne jest, by nadal chronić niezależność EBC.

3.2. Zgodnie z badaniem EBC⁽⁸⁾ sektor finansowy UGW wypełnia funkcję finansowania MŚP w sposób zadowalający. Obecnie MŚP jako główne problemy podają niską dostępność wykwalifikowanych pracowników i doświadczonej kadry kierowniczej, a także trudności w znajdowaniu klientów, natomiast brak dostępu do finansowania jest postrzegany jako niewielki problem. Przedsiębiorstwa w niektórych państwach członkowskich są silniej dotknięte tym zjawiskiem, lecz również tam daje się zauważyć odprężenie. Badanie dotyczy próby 11020 przedsiębiorstw strefy euro, z czego 91 % zatrudnia mniej niż 250 pracowników. EKES podkreśla wagę stabilnej podstawy finansowania również w przypadku dużych przedsiębiorstw.

3.3. EKES apeluje do instytucji UE o to, aby konsekwentnie kończyły budowę unii bankowej i unii rynków kapitałowych, a dzięki temu stworzyły podstawę dla pełnego przezwyciężenia kryzysu finansowego oraz dla odpornej UGW, w której przywrócone zostanie pełne zaufanie. Należy przy tym tworzyć równowagę między podziałem a ograniczaniem ryzyka, tak aby w możliwym zakresie unikać obciążenia budżetów publicznych w razie kryzysu – zarówno na szczeblu krajowym, jak i wspólnotowym. W przypadku regulacji rynku finansowego na pierwszym planie musi być wydajność – przed złożonością. Należy również uwzględnić społeczne skutki regulacji, a ochrona konsumentów musi być uznawana za priorytet.

3.3.1. Finansowanie za pośrednictwem kredytów bankowych jest w UE, jeśli porównać ją z USA, znacznie bardziej rozpowszechnione niż finansowanie kapitałowe. EKES opowiada się za dywersyfikacją źródeł finansowania, a tym samym za większym podziałem ryzyka, co oznacza w UE większą wagę finansowania kapitałem własnym.

3.4. EKES przyjmuje do wiadomości postępy w ramach unii bankowej i podkreśla pozytywną rolę Komisji. Jednak wbrew zapewnieniom nie została jeszcze podjęta żadna wspólna decyzja państw członkowskich co do stosowania EMS jako zabezpieczenia jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. Również dalsze kroki w kierunku wdrażania pilnie potrzebnego jednolitego europejskiego systemu gwarantowania depozytów były wielokrotnie odrzucane przez państwa członkowskie.

3.4.1. EKES uważa, że konkretny harmonogram dotyczący europejskiego systemu gwarantowania depozytów powinien już być dawno gotowy⁽⁹⁾. W kontekście stosowania EMS jako mechanizmu ochronnego dla jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji EKES zaleca dodatkowo zwiększenie funduszy jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, redukcję kredytów zagrożonych w sposób zrównoważony społecznie oraz solidny minimalny wymóg funduszy własnych i zobowiązań kwalifikowanych (MREL)⁽¹⁰⁾. Ponadto w ramach unii bankowej należy konsekwentnie realizować działania przeciwdziałające praniu pieniędzy⁽¹¹⁾. Należy ponownie podjąć debatę o reformie strukturalnej banków, w celu ograniczenia ryzyka do akceptowalnego poziomu. EKES zaleca poświęcenie większej uwagi również konieczności regulacji banków z równoległego systemu bankowego.

3.4.2. EKES ponawia swój wcześniejszy apel, aby doskonaleniu i konsolidacji filarów unii bankowej towarzyszyło wdrażanie celów zrównoważonego rozwoju i porozumienia klimatycznego z Paryża. Jeśli chodzi o wymogi kapitałowe, należy uwzględnić korzystniejsze traktowanie inwestycji przyjaznych środowisku i różnych niezbyt złożonych pożyczek długoterminowych sprzyjających włączeniu społecznemu, szczególnie jeżeli są związane z efektywnością energetyczną, energią ze źródeł odnawialnych itp.

3.5. Dokończenie budowy unii rynków kapitałowych przyczynia się do absorpcji wstrząsów i podejmowania działalności inwestycyjnej przez przedsiębiorstwa, a tym samym do większej konkurencyjności⁽¹²⁾. Inaczej niż w przypadku unii bankowej, która spoczywa na jasno określonych filarach, unia rynków kapitałowych obejmuje dużą liczbę różnych inicjatyw, takich jak MiFID, dyrektywa w sprawie usług płatniczych czy ogólnoeuropejski indywidualny produkt emerytalny (OIPE). Ostateczna ogólna ocena jest trudna, jednak EKES zaleca następujące zasady formalne: po pierwsze potrzebne jest skupienie się na głównych projektach. Priorytetem powinno być polepszenie nadzoru. Komisja powinna również ponownie zachęcić do debaty na temat utworzenia unijnej agencji ratingowej. Jeśli chodzi o bezpieczny składnik aktywów, EKES z zainteresowaniem oczekuje wniosku Komisji. Ponadto należy dążyć do harmonizacji zasad upadłości oraz opodatkowania przedsiębiorstw. W związku z tym EKES z zadowoleniem przyjmuje działania na rzecz wspólnej podstawy opodatkowania osób prawnych, przy czym należy zachęcać do podejmowania odpowiednich środków w celu zwalczania nieuczciwej konkurencji podatkowej.

⁽⁸⁾ Europejski Bank Centralny, Survey on the Access to Finance of Enterprises in the euro area [ankieta dotycząca dostępu do finansowania przedsiębiorstw w strefie euro], kwiecień–wrzesień 2018 r., listopad 2018 r.

⁽⁹⁾ Opinia EKES-u (Dz.U. C 237 z 6.7.2018, s. 46).

⁽¹⁰⁾ Podstawowe ustalenia w sprawie reformy Europejskiego Mechanizmu Stabilności, 4 grudnia 2018 r.

⁽¹¹⁾ Sprawozdanie Eurogrupy dla przywódców UE w sprawie pogłębiania unii gospodarczej i walutowej (4 grudnia 2018 r.).

⁽¹²⁾ Capital Markets Union. Commission contribution to the European Council CMU, 21–22 marca 2019 r.

3.6. EKES z zadowoleniem przyjmuje inicjatywę zmierzającą do wzmocnienia międzynarodowej roli euro, które jest obecnie drugą najważniejszą walutą po dolarze amerykańskim. Komisja UE zaleca w tym celu dokończenie budowy UGW oraz unii bankowej i unii rynków kapitałowych, a także realizację dodatkowych inicjatyw w sektorze finansowym i mocniejsze wykorzystanie euro w obszarach energii, surowców i transportu, a także zaleca, by UE mówiła jednym głosem w kwestiach strategicznych i gospodarczych. EKES uważa jednak, że zakres tych działań jest zbyt ograniczony. Spójność społeczna, pozytywna konwergencja gospodarcza i siła gospodarcza, a także wspieranie konkurencyjności i innowacji pozostają równie koniecznymi podstawami dobrego rozwoju, a tym samym mocniejszej międzynarodowej roli euro. EKES odsyła tu do swojej opinii „W kierunku wzmocnienia międzynarodowej roli euro”.

4. Filar gospodarczy podstawą dobrobytu i postępu społecznego

4.1. Polityka monetarna EBC oddziałuje w równym stopniu na wszystkie państwa strefy euro, natomiast nierównowaga w handlu zagranicznym może się zwiększać, kraje mogą znajdować się w różnych fazach koniunktury i być w różnym stopniu odporne na wstrząsy. Jednocześnie instrumenty krajowej polityki pieniężnej i kursowej nie są dostępne dla państw strefy euro. Dlatego niezbędne jest wzmocnienie filaru gospodarczego w celu wspierania inwestycji w zrównoważony wzrost, popytu konsumpcyjnego, wydajności i konkurencyjności. W tym celu konieczna jest równowaga między środkami oddziaływania na podaż i popyt. W 2019 r. i później Komisja oczekuje pozytywnego wzrostu gospodarczego ze względu na prywatny popyt konsumpcyjny i inwestycje⁽¹³⁾. EKES zaleca, aby wzmocnić te impulsy.

4.2. Europejski semestr odgrywa ważną rolę w zakresie zbliżenia makroekonomicznego. EKES z zadowoleniem przyjmuje zamiar Komisji, aby w większej mierze uwzględnić w europejskim filarze praw socjalnych przewidzianą tablicę wskaźników społecznych. Bezpieczeństwo socjalne sprzyja zwiększeniu zaufania w bezpieczną pod względem finansowym przyszłość i oddziałuje pozytywnie na łączny popyt. EKES zachęca, aby wykorzystać europejski semestr również do zaproponowania stosowania kolejnych kryteriów odporności związanych ze zwalczaniem nierówności społecznych i działaniami na rzecz klimatu.

4.3. Dostateczna siła nabywczą opiera się na dobrze wynagradzanych miejscach pracy. Natomiast czynnikiem hamującym jest tu trend polegający na tym, że realne wynagrodzenia przeciętnie rosną wolniej niż wydajność⁽¹⁴⁾. Dlatego EKES zaleca wzmocnienie systemów płacowych i autonomii partnerów społecznych. W celu zapewnienia uczciwej konkurencji należy zadbać o egzekwowanie obowiązujących minimalnych norm w odniesieniu do wszystkich pracowników. Ponadto należy zbadać możliwość wskazania dostępnych narzędzi i ram na szczeblu UE przeznaczonych do wsparcia i ukierunkowania państw członkowskich w ich wysiłkach na rzecz opracowania systemów dochodu minimalnego. Ważnym krokiem w kierunku zwalczania nieuczciwej konkurencji jest szybkie wdrożenie planowanej Europejskiej Agencji Pracy.

4.4. Inwestycje w budownictwo socjalne, oświatę, badania, cyfryzację, ochronę klimatu, zrównoważoną mobilność i energię odnawialną są nie tylko impulsami dla gospodarki i ważnym instrumentem polityki stymulacyjnej, lecz także zapewniają zdolności produkcyjne na potrzeby przyszłego dobrobytu i konkurencyjności⁽¹⁵⁾. Choć Europejski Fundusz na rzecz Inwestycji Strategicznych (EFIS) jest krokiem we właściwym kierunku, bardzo potrzebne są dalsze działania. Przykładowo inwestycje publiczne netto wyrażone jako procent PKB w strefie euro utrzymują się w okolicach punktu zerowego. Ważnym krokiem jest poprawa zarządzania w zakresie polityki fiskalnej.

4.5. Istnieje tu pole manewru bez zmiany prawa pierwotnego. TFUE definiuje wprawdzie stabilność cen jako pierwszorzędną cel polityki gospodarczej UE. Cel ten należy jednak osiągać w oparciu o zrównoważony wzrost gospodarczy, konkurencyjną społeczną gospodarkę rynkową, dążącą do pełnego zatrudnienia i postępu społecznego, a także w oparciu o wysoki poziom ochrony środowiska i poprawę jakości środowiska. Tak sformułowane podejście do polityki gospodarczej dopuszcza uwzględnienie zarówno komponentów oddziałujących na podaż, jak i oddziałujących na popyt, tak aby pakt stabilności był również paktem wzrostu. Aby zagwarantować wyłączenie odpowiedzialności między państwami członkowskimi, ramy te zostały jednak ponownie ograniczone za sprawą pakietu fiskalnego oraz tak zwanego dwu- i sześciopaku. W tym kontekście EKES zaleca wdrożenie złotej reguły inwestycji publicznych metodami, które nie zagrażają średnioterminowej stabilności finansowej i fiskalnej⁽¹⁶⁾. Pomogłoby to zapewnić stabilizację inwestycji w przyszłość na koniecznym poziomie – zgodnie z zasadami dotyczącymi deficytu budżetowego.

⁽¹³⁾ https://ec.europa.eu/info/publications/european-economic-forecast-spring-2019_en

⁽¹⁴⁾ Komisja Europejska, Roczna analiza wzrostu gospodarczego na 2019 r.

⁽¹⁵⁾ IMF direct, 2014; OECD Economic Outlook, czerwiec 2016 r.

⁽¹⁶⁾ Truger, Achim (2018): Fiskalpolitik in der EWU. Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts nicht vergessen! [Fiscal Policy in the EMU. Don't forget reform of the Stability and Growth Pact!] WISO direkt, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.

4.6. Do dokończenia budowy UGW konieczny jest wspólny mechanizm zdolności fiskalnej dla strefy euro. EKES opowiada się za wspólnym budżetem dla strefy euro, który może być finansowany ze wspólnego instrumentu dłużnego. Ponadto powinna zostać na nowo podjęta debata na temat europejskiego⁽¹⁷⁾ ministra gospodarki i finansów, który powinien odpowiadać również przed Parlamentem Europejskim. EKES podkreśla, że wypłaty muszą być powiązane ze wzmocnieniem struktury gospodarczej i społecznej. Potrzebna jest tu definicja pojęcia „reform strukturalnych”. Należy wyjaśnić związek między środkami w obrębie wieloletnich ram finansowych 2021–2027⁽¹⁸⁾ (WRF) i działaniami w ramach funduszy strukturalnych i inwestycyjnych.

4.6.1. Komisja proponuje w kontekście WRF 2021–2027 Europejski Instrument Stabilizacji Inwestycji, który powinien być wykorzystywany w przypadku wstrząsów ograniczonych do konkretnego kraju. Przewidziane środki w wysokości 30 mld EUR są jednak absolutnie niewystarczające, aby wywierać skutki stabilizujące. Ponadto EKES ubolewa, że na szczycie strefy euro w grudniu 2018 r. nie podjęto tematu komponentów stabilizujących w tej formie. Ogłoszono natomiast, że zostaną uzgodnione cechy instrumentu budżetowego na rzecz konwergencji i konkurencyjności⁽¹⁹⁾. Komisja apelowała o to przed szczytem państw strefy euro w czerwcu 2019 r. i podkreśliła swą gotowość do opracowania nowego wniosku regulacyjnego⁽²⁰⁾. EKES postrzega to jako możliwą próbę stworzenia budżetu strefy euro i przeanalizuje ten planowany instrument pod kątem jego skutków gospodarczych i społecznych.

4.6.2. Jako inną formę mechanizmu zdolności fiskalnej UGW zastosowano jako odniesienie ubezpieczenie (i reasekurację) od utraty pracy, którego finansowanie mogłoby być trwale zabezpieczone według jeszcze nieznanymi kryteriów. W przypadku wstrząsu gospodarczego umożliwiałoby to absorpcję negatywnych skutków kryzysu. Ponadto potrzebne jest wzmocnienie krajowych automatycznych mechanizmów stabilizacji, przykład krajowych systemów ubezpieczenia od bezrobocia. EKES jest zdania, że należy dalej podejmować pomysł stworzenia odpowiednich zasad dotyczących krajowych ubezpieczeń od utraty pracy. Mogłoby to prowadzić do faktycznej poprawy warunków życia i pracy, a ponadto wzmocniłoby krajowe automatyczne mechanizmy stabilizacji.

4.6.3. Planuje się również wprowadzenie zmian w Porozumieniu ustanawiającym EMS, do czego Komisja wzywa również szefów państw lub rządów. Oprócz wprowadzenia wspólnego mechanizmu ochronnego dla jednolitego funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji należy przy okazji dokonać między innymi również dostosowań w zakresie przyznawania ostrożnościowych linii kredytowych, a także zapewnić odpowiedni poziom warunkowości. Przewidziane są też nowe tryby współpracy między EMS a Komisją⁽²¹⁾. EKES ostrzega przed zaostrzeniem zobowiązań ex ante odnośnie do przyznawania ostrożnościowych linii kredytowych, gdyż podważyłoby to stabilizującą orientację tego instrumentu.

4.7. Dążąc do ukończenia budowy UGW, nie wolno lekceważyć polityki podatkowej. W całej UE straty z tytułu uszczuplenia dochodów podatkowych mogą wynosić 825 mld EUR rocznie⁽²²⁾. Na przykład szacuje się, że przed wprowadzeniem kompleksowych środków przeciwdziałających unikaniu opodatkowania wartość erozji bazy podatkowej i przenoszenia zysków (BEPS) w UE przez korporacje wielonarodowe wynosiła 50–70 mld EUR lub 0,3 % unijnego PKB⁽²³⁾. Jednak uchylanie się od opodatkowania nadal stanowi poważny problem, którym należy się zająć. Tymczasem obciążenie podatkowe pracy i obciążenia socjalne w Europie są najwyższe na świecie. Dzięki zwalczaniu agresywnego planowania podatkowego i uchylania się od opodatkowania i eliminacji przez rządy i organy podatkowe⁽²⁴⁾ specjalnych rozwiązań, które można uznać za elementy rajów podatkowych, można by uniknąć uszczuplenia dochodów podatkowych i stworzyć szerszą podstawę do inwestycji publicznych w rozwój infrastruktury socjalnej i przeciwdziałanie zmianie klimatu, a także do zrównoważonej stabilizacji gospodarki realnej i sektora finansowego.

4.7.1. EKES odnotowuje z dużym zainteresowaniem komunikat Komisji dotyczący stosowania klauzuli pomostowej zgodnie z art. 48 ust. 7 TUE, między innymi w polityce podatkowej. Umożliwiłaby ona reformę w kierunku głosowania większością kwalifikowaną. Ponadto należy konsekwentnie kontynuować inicjatywy zmierzające do przeciwdziałania oszustwom podatkowym i eliminowania nieuczciwej konkurencji w zakresie podatku od osób prawnych. EKES wskazuje tu na swoją opinię w sprawie zagrożeń i przeszkód na jednolitym rynku⁽²⁵⁾. EKES z zadowoleniem przyjmuje propozycję, aby w ramach WRF określone podatki wpływały bezpośrednio do budżetu UE, zwiększając zasoby własne.

5. Filar społeczny podstawą postępu społecznego i socjalnego

5.1. Zrównoważony kształt filaru monetarno-finansowego i gospodarczego wzmocnia też fundament społeczny UGW. W dotychczasowych dyskusjach wymieniono już szereg elementów, które pozwoliłyby wzmocnić filar społeczny. Na przykład dzięki uwzględnieniu tablicy wskaźników społecznych w europejskim semestrze można by było wzmocnić takie kryteria jak pozytywna konwergencja dochodów minimalnych czy wynagrodzeń minimalnych i obniżenie bezrobocia (ludzi młodych).

⁽¹⁷⁾ COM(2017) 823 final.

⁽¹⁸⁾ COM(2018) 321 final.

⁽¹⁹⁾ Oświadczenie ze szczytu strefy euro, 14 grudnia 2018 r.

⁽²⁰⁾ https://ec.europa.eu/info/publications/deepening-emu-taking-stock-four-years-after-five-presidents-report_en

⁽²¹⁾ Podstawowe ustalenia w sprawie reformy Europejskiego Mechanizmu Stabilności, 4 grudnia 2018 r.

⁽²²⁾ Sprawozdanie dla Grupy Socjalistów i Demokratów w Parlamencie Europejskim złożone przez Richarda Murphy'ego, <http://www.taxresearch.org.uk/Documents/EUTaxGapJan19.pdf>

⁽²³⁾ Opinia EKES-u ECO/491 – Opodatkowanie – głosowanie większością kwalifikowaną, jeszcze nieopublikowana.

⁽²⁴⁾ Decyzja Komisji SA.38375 (Lxb/Fiat Finance), SA.38374 (NL/Starbucks), SA 38373 (IRL/Apple), SA 38944 (Lxb/Amazon).

⁽²⁵⁾ Dz.U. C 125 z 21.4.2017, s. 8 (pkt 3.6 Polityka podatkowa).

5.2. EKES jest zdania, że poprawa i wdrażanie minimalnych norm socjalnych w państwach członkowskich na podstawie wspólnych ram europejskich, aż do osiągnięcia wysokiego poziomu ochrony, może stanowić ważny wkład w pozytywną konwergencję społeczną. EKES zaznacza, że taka pozytywna konwergencja społeczna na rzecz poprawy warunków życia i pracy powinna opierać się na zrównoważonym wzroście, wysokiej jakości miejscach pracy i konkurencyjnym otoczeniu biznesowym, a także mogłaby zostać zwiększona dzięki znalezieniu odpowiedniej równowagi między solidną podstawą gospodarczą a silnym wymiarem społecznym.

5.3. Trzeba znaleźć równowagę między kwestiami społecznymi i finansowymi. I tak na przykład debata na temat europejskiego ministra gospodarki i finansów musi zostać uzupełniona o debatę na temat dysponującego znacznymi zasobami komisarza ds. pracy i spraw społecznych, który byłby między innymi odpowiedzialny za monitorowanie Europejskiego filaru praw socjalnych.

6. Filar polityczny podstawą demokracji, solidarności i jedności

6.1. Rosnące nierówności gospodarcze, utrata dobrobytu i negatywne perspektywy na przyszłość mogą w przyszłości mieć znaczny wpływ na to, jak UE będzie oceniana przez społeczeństwo obywatelskie. Wzmocnienie pozostałych trzech filarów zgodnie z propozycjami przedstawionymi powyżej jest zatem zdaniem EKES-u ważnym i koniecznym warunkiem stabilizacji filaru politycznego. Ma to kluczowe znaczenie dla zwiększenia zaufania obywateli do UE.

6.2. Niestety Parlament Europejski i partnerzy społeczni nie są wystarczająco zaangażowani w ramach europejskiego semestru, w procedury nadmiernego deficytu czy działania EMS. Także to okazuje się katalizatorem sił odśrodkowych, gdyż ocena np. tego, czy kraj narusza kryteria nadmiernego deficytu lub jakie należy wdrożyć reformy strukturalne, ma konsekwencje w dziedzinie polityki redystrybucji i polityki społecznej. EKES pilnie domaga się pełnego zaangażowania Parlamentu Europejskiego, ale także parlamentów narodowych, partnerów społecznych i innych organizacji społeczeństwa obywatelskiego w podejmowanie głównych decyzji z zakresu polityki gospodarczej i społecznej. Tylko w ten sposób zapewni się, że obok interesów państwowych zostaną uwzględnione różne perspektywy partii politycznych i społeczeństwa obywatelskiego.

6.3. Obecnie tylko 19 z 28 państw UE jest członkami strefy euro. W celu dokończenia budowy unii walutowej konieczne jest jednak przyjęcie również tych państw, które dotychczas nie są częścią strefy euro. Powinno to stać się jak najszybciej, przy czym państwa te powinny same podjąć zdecydowane kroki w tym kierunku. Większość obywateli państw członkowskich UE spoza strefy euro jest zdania, że wspólna waluta przynosi pozytywne skutki gospodarcze ⁽²⁶⁾.

6.4. EKES przypomina o ważnej roli wspólnego postępowania i zjednoczonego występowania państw członkowskich UE w kontekście geopolitycznym. Solidarność, zdolność do kompromisu i podążanie w jednym kierunku są podstawą dobrobytu i pokoju w obrębie UE, a także jej międzynarodowego znaczenia i konkurencyjności. Jest to szczególnie istotne w kontekście kształtowania polityki społecznej i gospodarczej. Dlatego EKES apeluje do Rady i Komisji o przedłożenie ambitnego planu działania na rzecz pogłębienia unii gospodarczej i walutowej. Zwiększy to pewność i zaufanie, a także położy fundament pod pozytywną przyszłość gospodarczą i społeczną UE.

Bruksela, dnia 17 lipca 2019 r.

Luca JAHIER
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

⁽²⁶⁾ <https://agenceurope.eu/en/bulletin/article/12271/23>