

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Ukończenie UGW: filar polityczny”

(opinia z inicjatywy własnej)

(2015/C 332/02)

Sprawozdawcy: Carmelo CEDRONE i Joost VAN IERSEL

Dnia 22 stycznia 2015 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie:

„Ukończenie UGW: filar polityczny”.

Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię dnia 6 maja 2015 r.

Na 508. sesji plenarnej w dniach 27 i 28 maja 2015 r. (posiedzenie z dnia 27 maja 2015 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 183 do 16 (16 osób wstrzymało się od głosu) przyjął następującą opinię:

Preambuła

W związku z następną kadencją Parlamentu Europejskiego i Komisji Europejskiej EKES przyjął w lipcu 2014 r. opinię w sprawie: „Realizacja unii gospodarczej i walutowej – Następna europejska kadencja”, która została zaktualizowana przez sprawozdawców w listopadzie 2014 r. Celem opinii było przedstawienie spójnego zbioru strategii politycznych w celu wzmocnienia struktury i skuteczności UGW.

EKES rozróżnia cztery powiązane ze sobą filary: walutowy i finansowy, makro- i mikroekonomiczny, społeczny oraz polityczny. W odniesieniu do filaru walutowego i finansowego, ekonomicznego oraz społecznego EKES przyjął szereg opinii. Obecnie analizuje bardziej dogłębnie zagadnienia związane z nadrzędnym wymiarem politycznym i instytucjonalnym UGW, który leży wyłącznie w gestii państw członkowskich i Rady Europejskiej. Załącznikiem tego wymiaru jest kluczowa grupa państw UGW, lecz jest też otwarty na inne potencjalne kraje kandydujące do strefy euro, które pragną pójść tą samą drogą.

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Po sześciu latach kryzysu finansowego i gospodarczego trudniejsze niż kiedykolwiek wydaje się przewidywanie przyszłości gospodarczej i społecznej. Ze względu na wyzwania geopolityczne i gospodarcze tylko solidna UGW zapewni stabilność ukierunkowaną na przyszłość.

1.2 UGW jest wciąż krucha (zob. diagnozę i analizę SWOT w dalszej części). EKES jest zdania, że utrzymujące się zaburzenia równowagi, jak również budowanie zaufania i pewności w Europie wymagają bardziej skutecznego i demokratycznego zarządzania gospodarczego, zwłaszcza w strefie euro.

1.3 EKES ma świadomość, że decydujących kroków nie można podjąć z dnia na dzień, lecz trzeba należyście uwzględnić dwa aspekty: a) Europa nie może sobie pozwolić na odwlekanie decyzji przez wiele lat; i b) pierwszym warunkiem jest porozumienie całej strefy euro w sprawie zasad niezbędnej polityki gospodarczej, która powinna być realizowana za pomocą skutecznego zarządzania.

1.4 Oprócz konwergencji gospodarczej potrzebne są: legitymacja demokratyczna, solidne ramy polityczne i poczucie wspólnoty losu. W tym celu w ramach obecnych traktatów i przepisów można podjąć konkretne kroki. W średnio- i długoterminowej perspektywie zmiana Traktatu powinna doprowadzić do dostosowania postanowień instytucjonalnych do koniecznych wymogów prawdziwej unii gospodarczej i politycznej.

1.5 Potrzebny jest spójny system Rady Europejskiej, rządów krajowych, Parlamentu Europejskiego, parlamentów państw członkowskich oraz Komisji Europejskiej, który odzwierciedlałby legitymację demokratyczną, odpowiedzialność i przejrzystość oraz który byłby w stanie skutecznie działać w interesie obywateli i podmiotów gospodarczych.

1.6 Jest dziś oczywiste, że obecny system zasad leżących u podstaw UE, a szczególnie strefy euro, był źródłem niejasności na płaszczyźnie prawnej, instytucjonalnej i demokratycznej. Dlatego konieczne jest nowe podejście. Dynamika polityczna i gospodarcza nie umożliwia już UE utrzymania obecnej struktury instytucjonalnej. Dlatego też EKES uważa, że niezbędne jest pogłębienie procesu integracji strefy euro.

1.7 Mając to na uwadze, EKES przedstawia plan działania oparty na następujących etapach:

1.7.1 Etap pierwszy

- 1) Stały przewodniczący Eurogrupy
- 2) Rozpoczęcie działalności konferencji międzyparlamentarnej
- 3) „Parlamentaryzacja” strefy euro (Wielka Komisja PE z udziałem wszystkich posłów z krajów należących do UGW)

1.7.2 Etap drugi

- 4) Rada ds. Legislacyjnych UGW
- 5) Głosowanie posłów z krajów należących do strefy euro w kwestiach dotyczących UGW
- 6) Organ wykonawczy UGW (rząd) (obecnie Eurogrupa i Komisja)
- 7) Zwiększenie uprawnień i kompetencji konferencji międzyparlamentarnej (PE i parlamentów krajowych)

1.7.3 Etap trzeci

- 8) Zwiększenie uprawnień PE w dziedzinie UGW (legitymacja demokratyczna) i tworzenie prawdziwych europejskich partii politycznych
- 9) Izba Państw (UGW) (rządy)
- 10) Rozdział władzy ustawodawczej i wykonawczej
- 11) Zniesienie jednomyślnego głosowania

1.8 Ponadto wskazane byłoby podjęcie następujących inicjatyw w celu przygotowania i zrealizowania etapów wskazanych powyżej:

— Konferencja społeczeństwa obywatelskiego organizowana wspólnie przez EKES/KR, prezydencję UE i Komisję

- Konferencja międzyparlamentarna
- Propozycje PE w sprawie podejmowania działań bez zmiany Traktatu oraz w sprawie przeglądu traktatu lizbońskiego
- Konwent konstytucyjny
- Ewentualne rozważenie możliwości przeprowadzenia ogólnoeuropejskiego referendum

2. Diagnoza

2.1 Dorobek prawny UGW jest już znaczący. Ma ona wspólną walutę i Bank Centralny. W pewnym stopniu zapewnia koordynację strategii podatkowych i gospodarczych, wydaje wiążące decyzje w sprawie poszczególnych krajów, co w zasadzie ogranicza ich autonomię gospodarczą i fiskalną, nakłada warunki na wszelkie środki o charakterze ekspansywnym w państwach członkowskich i zobowiązuje je do przeprowadzenia reform gospodarczych i społecznych.

2.2 Oznacza to, że UGW jest kształtującą się federacją, która pełni obecnie funkcję „strażnika”, lecz jeszcze nie działa wspólnie. Poczucie celowości jest w niej silniejsze niż gdzie indziej i przyczyniło się do stworzenia przestrzeni publicznej do debaty. UGW opiera się w większym stopniu na zrzeczeniu się suwerenności przez państwa członkowskie, chociaż zarządzanie nią pozostaje w głównej mierze pod kontrolą technokratycznej struktury.

2.3 Unia musi zostać ukończona poprzez stworzenie warunków koniecznych do tego, by kraje nią objęte lub pragnące do niej przystąpić mogły osiągnąć nie tylko stabilność, lecz również rozwój i dobrobyt. Przyłączenie się do strefy euro powinno im przynieść więcej korzyści niż pozostawanie poza nią.

2.4 Wybuch kryzysu finansowego w 2008 r. i dalszy rozwój sytuacji wraz z jego druzgocącym wpływem na gospodarkę realną i europejskie społeczeństwo były sygnałem alarmowym dla wszystkich tych, którzy do tej pory wierzyli, że struktura UGW będzie działać w mniej czy bardziej zadowolający sposób, a efekt rozlania będzie harmonijnie sprzyjać konwergencji między państwami członkowskimi.

2.5 Wkrótce po początkowych wstrząsach instytucje europejskie rozpoczęły poszukiwanie krótkoterminowych rozwiązań najpilniejszych problemów. Wielkim osiągnięciem było to, że wprowadzono mechanizmy, które miały utrzymać UGW, a także walutę i strefę euro w nienaruszonym stanie, choć odnotowano również opóźnienia i poważne przeoczenia, takie jak brak wspólnego planu na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia.

2.6 Dużym dokonaniem jest również to, że w niezwykle trudnych okolicznościach podjęto przynajmniej częściowo skuteczne kroki w celu stworzenia solidniejszej podstawy UGW. EKES z zadowoleniem przyjął każdy z tych kroków, przedstawiając jednocześnie krytykę ich ograniczeń i inne, bardziej odpowiednie pomysły na przezwyciężenie kryzysu.

2.7 Kryzys finansowy i gospodarczy przerodził się w stałe pogorszenie koniunktury, któremu towarzyszy znaczna nierównowaga między gospodarkami krajowymi. Sześć lat później duże obszary UE znajdują się w sytuacji nie do pozazdroszczenia z powodu niskiego wzrostu gospodarczego i malejącego zatrudnienia. Konsekwencje gospodarcze i społeczne mówią same za siebie.

2.8 Pomimo wszystkich postępów UGW wciąż pozostaje niepełna. Sytuacja jest bardzo złożona. Pomimo zachęcających oznak ożywienia w wielu krajach wciąż występuje stagnacja gospodarcza, brak nowych miejsc pracy i ubóstwo, co wynika najczęściej z różnych głęboko zakorzenionych przyczyn uwidocznionych i spotęgowanych przez kryzys: historii, tradycji sprawowania rządów (lub jej braku), rozbieżnych dróg wzrostu, różnych struktur społecznych i gospodarczych, a także odmiennej polityki zewnętrznej.

2.9 W strefie euro utrzymuje się niezgoda między zwolennikami unii stabilności, dążącymi do konwergencji gospodarczej i reform w państwach członkowskich, a zwolennikami natychmiastowej unii fiskalnej. Prowadzi ona również do rozbieżnych poglądów na temat tego, które strategie polityki gospodarczej powinny odgrywać wiodącą rolę na szczeblu krajowym i unijnym, zarówno w polityce, jak i między partnerami społecznymi.

2.10 Rozbieżne poglądy i praktyki pogłębiły nieufność nie tylko na płaszczyźnie politycznej, lecz także wśród ogółu społeczeństwa różnych krajów, bez względu na to, jak powierzchowna jest wzajemna krytyka. To podejście stało się samospełniającą się przepowiednią – ogranicza ono potencjalne pole manewru decydentów i powoduje fale eurofobii wśród obywateli.

2.11 Ze względu na to, że UGW jest zdominowana przez międzyrządowy proces decyzyjny i technokratyczne zarządzanie, brak legitymacji demokratycznej i wiarygodności wywiera poważny wpływ, który potęguje również różnice między krajami partnerskimi.

2.12 UE nie jest wyjątkiem. Inne duże podmioty, takie jak Stany Zjednoczone, Chiny, Rosja, Indie i Brazylia oraz bardzo wiele mniejszych krajów również boryka się z porównywalnie trudną sytuacją. Nie da się jednak zaprzeczyć, że – w porównaniu z USA i Azją („azjatycka fabryka”) – UE, a szczególnie strefa euro, ma wielkie trudności z pokonaniem przeszkód.

2.13 Co do zasady, EKES jest zdania, że choć wiele różnych i skomplikowanych aspektów wpływa na rzeczywisty stan gospodarki europejskiej, skuteczniejsze zarządzanie polityczne UGW powinno w znacznym stopniu przyczynić się do większej stabilności w pokonywaniu obecnych i przyszłych trudności. W każdym razie silniejsza UGW będzie niezbędna do ochrony niektórych kluczowych europejskich interesów na świecie.

2.14 EKES zdaje sobie sprawę, że ostateczne rozwiązania są obecnie niemożliwe. Ma również świadomość, że obecna dynamika, zawilości i dylematy utrudniają sporządzenie solidnego planu działania. Z drugiej strony, jeżeli przez kolejny długi okres występować będą obecne niedociągnięcia instytucjonalne i uchybienia związane z zarządzaniem, na trwałe nadszarpnie to zaufanie i pogorszy wyniki gospodarcze. W tej sytuacji EKES wyraża pogląd, że opóźnienia, rezygnacja i brak planu na przyszłość są niedopuszczalne.

2.15 W związku z tym EKES uważa, że nie da się uniknąć poważnej debaty na temat opartej na solidnych podstawach struktury UGW, wymagającej konsensusu w sprawie celów gospodarczych i społecznych, jak również uzgodnionego zarządzania.

2.16 Od czasu powstania UGW debata na temat stopnia integracji europejskiej, do jakiego należy dążyć, dotyczy suwerenności państw. EKES podkreśla, że jest to fałszywy paradygmat, gdyż suwerenność państw stopniowo zanika. W ramach obecnego paradygmatu globalizacji i związanych z nim wyzwań Komitet nie dostrzega żadnej alternatywy dla lepszego ugruntowania wspólnej lub połączonej suwerenności w UE, zwłaszcza w strefie euro. W tym celu niezbędne będzie także solidne połączenie zarządzania gospodarczego lub utworzenie wspólnego rządu gospodarczego. Z tych samych powodów przyszłość UGW jest zatem ściśle związana z innymi istotnymi obszarami suwerenności politycznej, takimi jak rozwój wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony oraz unii energetycznej.

3. Analiza SWOT obecnej sytuacji w UE i strefie euro

Mocne strony	Słabe strony
<ul style="list-style-type: none"> — Wzrost świadomości, że przed Europejczykami leży wspólna przyszłość — Wyjątkowa, aczkolwiek ograniczona rola EBC (jako instytucji ponadnarodowej) — EMS i niedawne uznanie zasad elastyczności — Lepsza dyscyplina budżetowa państw członkowskich — Coraz większe poparcie polityczne rządów dla zasad uzgodnionych na szczeblu UE, zwłaszcza w odniesieniu do potrzeby reform strukturalnych we wszystkich państwach członkowskich — Większy nacisk UE na poprawę sprawowania rządów oraz lepszą administrację we wszystkich państwach członkowskich — Zapoczątkowanie unii bankowej oraz proces podejmowania decyzji w sprawie jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji — Luzowanie ilościowe przez EBC — Aktywniejsza, lecz wciąż ograniczona rola EBI i proponowany plan inwestycyjny dla Europy — Europejski semestr oraz zalecenia dla poszczególnych krajów, które wiążą się z większym udziałem UE w określaniu słabych punktów budżetów krajowych i sprawowania rządów — Większa przejrzystość debaty publicznej w sprawie rozwoju sytuacji w krajach partnerskich — Większe poparcie wszystkich państw członkowskich dla potrzeby wspierania wzrostu i konkurencyjności, a także poprawy warunków dla inwestycji wewnętrznych i zagranicznych — Pomimo różnic na całym kontynencie, europejskie modele rynku społecznego zapewniają najlepszy, stabilny rozwój społeczeństwa 	<ul style="list-style-type: none"> — Trwałe, wciąż pogłębiające się zaburzenia równowagi gospodarczej w strefie euro — Brak solidarności między państwami członkowskimi i w ich obrębie — Utrzymanie zasady jednomyślnego głosowania w zasadniczych kwestiach — Konieczność prowadzenia bardzo długich dyskusji, by poczynić postępy, nawet w sprawach, które zostały już uzgodnione — Pomimo waluty euro nie ma „wspólnoty losu”, podczas gdy polityka gospodarcza i budżetowa pozostają w dużej mierze w gestii państw członkowskich ⁽¹⁾ — Brak legitymacji demokratycznej — Słaba pozycja KE we wdrażaniu europejskich przepisów i europejskim semestrze — Niewydolne wdrażanie uzgodnionych przepisów w państwach członkowskich: nadmierny deficyt, zalecenia dla poszczególnych krajów — Negatywne skutki wyłącznego stosowania polityki oszczędnościowej — Uwarunkowane historycznie uprzedzenia krajowe, które prowadzą również do stałej nieufności między państwami członkowskimi i – w mniejszym stopniu – między ministerstwami finansów — Niewielki udział parlamentów krajowych i społeczeństwa obywatelskiego w procesie podejmowania decyzji i/lub działaniach uświadamiających w większości państw członkowskich — Niezadowolająca komunikacja, zwłaszcza ze strony przywódców w państwach członkowskich — Niezgoda wśród opinii publicznej i partii politycznych w całej Europie i strefie euro — Skoncentrowanie się na podejściu krótkoterminowym zamiast dalekosiężnej wizji, a tym bardziej długofalowego zaangażowania — Niepełna unia bankowa, bez decyzji w sprawie systemu gwarancji depozytów — Fakt, że pogłębiony ogólnoeuropejski rynek kapitałowy jest odległym marzeniem, dopóki banki są powiązane z poszczególnymi państwami członkowskimi — Niepełny i rozdrobniony rynek wewnętrzny — Brak długofalowej politycznej wizji przyszłości UGW/UE

⁽¹⁾ Preparing for Next Steps on Better Economic Governance in the Euro Area [„Przygotowanie się na kolejne działania w zakresie lepszego zarządzania gospodarczego w strefie euro”], notatka analityczna przedstawiona przez Jeana-Claude’a Junckera w dniu 12.2.2015, s. 1.

Szanse	Zagrożenia
<ul style="list-style-type: none"> — Umocnienie zarządzania strefą euro — Wzmocnienie legitymacji demokratycznej — Prawidłowe wdrożenie uzgodnionych zasad — Środki na rzecz odbudowy zaufania prowadzące do stworzenia stabilnego klimatu inwestycyjnego — Przyciąganie inwestycji wewnątrz UE i spoza niej, również poprzez plan inwestycyjny dla Europy — Powodzenie programu luzowania ilościowego EBC — Konwergencja polityki budżetowej i fiskalnej w oparciu o uzgodnione zasady: kontynuacja polityki krajowej w przyjętych wspólnych ramach — Ustalenia umowne między państwami członkowskimi a UE — Rozwiązanie problemu zaburzeń równowagi gospodarczej we wspólnych ramach — Porozumienie w sprawie reform krajowych, a także inicjatywy na rzecz wzrostu gospodarczego i tworzenia miejsc pracy — Możliwe rozwiązanie, które może rozwiać obawy Grecji – i innych państw członkowskich – polegające na wspieraniu konwergencji — Utrzymanie Zjednoczonego Królestwa w UE na rozsądnych zasadach, które nie niweczą postępów dokonanych przez innych — Udana kontakty pomiędzy EBC, KE i Radą, zwłaszcza w strefie euro — Solidne zarządzanie strefą euro — Uznanie proaktywnej roli Komisji, w tym stanowcze stosowanie metody wspólnotowej — Ukończenie unii bankowej i ogólnoeuropejskiego rynku kapitałowego — Stworzenie warunków do wprowadzenia obligacji stabilności dla inwestycji — Wprowadzenie wspólnej podstawy podatku od przedsiębiorstw — Planowanie podstawy podatkowej dla budżetu UE oraz jej równoległe poszerzenie — Jednolite europejskie stanowisko na forach międzynarodowych 	<ul style="list-style-type: none"> — UE/strefa euro: za mało i za późno — Negatywne wrażenie opinii publicznej/eurosceptycyzm — Brak zaufania inwestorów, wewnątrz UE i poza nią — Deflacja — Utrzymujący się niski wzrost w porównaniu z głównymi światowymi konkurentami — Toczące się konflikty międzynarodowe (wojskowe), zwłaszcza w bezpośredniej bliskości UE — Niedostateczne przygotowanie na wypadek nowego kryzysu gospodarczego — Rosnące zróżnicowanie gospodarcze w Unii Europejskiej/strefie euro — Wyjście Grecji (tzw. Grexit) ze strefy euro (lub zbliżone do tego rozwiązanie) — Wyjście Zjednoczonego Królestwa (tzw. Brexit) z UE (lub utrzymujące się status quo w równowadze między Zjednoczonym Królestwem a strefą euro) — Stagnacja unii bankowej — Ciągłe powiązanie banków krajowych z państwami członkowskimi, brak ogólnoeuropejskiego rynku kapitałowego — Nieudolne wdrażanie w sektorze finansowym — Nieudolne wdrażanie na całym rynku wewnętrznym, którego skutkiem jest pogłębiająca się fragmentacja — Zatrzymanie postępu w innych kluczowych obszarach, takich jak unia energetyczna, unia cyfrowa i WPBiO — Niepowodzenie programu luzowania ilościowego EBC

4. Propozycje dotyczące polityki UGW i instytucji UE

4.1 Demokracja, przejrzystość i legitymacja

4.1.1 Zasadnicze wyzwania stojące przez unią gospodarczą i walutową, wymagające przeniesienia znacznej liczby kompetencji krajowych do UE, wiążą się z jej wymiarem demokratycznym, zwłaszcza parlamentarnym, ze skutecznością systemu podejmowania decyzji, z poszanowaniem zasad odpowiedzialności i lojalnej współpracy, a także z przejrzystością (widocznością) sposobu funkcjonowania. Zdaniem EKES-u wyzwania te wymagają stworzenia unii politycznej, która przywracałaby i zapewniałaby udział obywateli w integracji europejskiej oraz zaangażowanie w nią wszystkich zainteresowanych stron.

4.1.2 Osiągnięcie unii politycznej jest procesem, który powinien odbywać się etapami. Niektóre warunki i środki będzie można wprowadzić bez zmiany traktatów UE. Inne wymagają natomiast bezwzględnie przeglądu traktatów.

4.1.3 EKES zaleca, by ze względu na wzajemną odpowiedzialność i współpracę modele uczestnictwa istniejące na szczeblu krajowym zostały należycie zastosowane również na szczeblu UE, w tym:

- w pełni ukształtowane europejskie partie polityczne,
- utworzenie politycznej większości i mniejszości na podstawie programów wyborczych,
- ujednoczenie terminów wyborów europejskich.

4.1.4 W każdym państwie członkowskim i całej UE kwestia demokracji jest wciąż bardzo słabym punktem (za przykład wystarczy podać rolę trojki w ramach nowego zarządzania gospodarczego). Związek między reprezentującymi i reprezentowanymi coraz bardziej się osłabia, co unaocznili kryzys. Dlatego też pilnie potrzebne jest podjęcie starań w ramach procesu zmierzającego do urzeczywistnienia unii gospodarczej i walutowej w obrębie jej czterech obszarów czy filarów integracji: unii bankowej, podatkowej, gospodarczej (która zdaniem EKES-u powinna obejmować unię społeczną) i politycznej.

4.1.5 By osiągnąć unię polityczną, poczynając od państw, które jej pragną, przy zastosowaniu zasady zróżnicowanej integracji, EKES proponuje, by w odpowiednim czasie posłużyć się konwentem, który będzie odpowiadać za znalezienie rozwiązań wykraczających poza traktat lizboński. EKES zobowiąże się do opracowania wniosków w sprawie skutecznego udziału społeczeństwa obywatelskiego w pracach konwentu.

4.2 Władza ustawodawcza:

Demokracja przedstawicielska: Parlament Europejski i parlamenty krajowe

4.2.1 Najważniejszą areną demokracji przedstawicielskiej w obrębie unii gospodarczej i walutowej jest Parlament Europejski, w którym zasiadają posłowie z krajów, które przyjęły wspólną walutę lub przygotowują się do jej przyjęcia.

Propozycja A

By zwiększyć widoczność, spójność i skuteczność działania posłów, EKES proponuje utworzenie w obrębie PE stałego organu w celu wzmocnienia odpowiedzialności (ang. *accountability*) instytucji odpowiadających za zarządzanie wspólną walutą i jednocześnie stworzenia publicznej przestrzeni dialogu i konsultacji, sporządzania i przegłosowywania tekstów, które zostaną przedłożone do decyzji Zgromadzenia w kwestiach gospodarczych i walutowych, oraz równoważnego uwzględnienia zasad solidarności i lojalnej współpracy we wdrażaniu polityki UGW.

4.2.2 Umocnienie się demokracji przedstawicielskiej w UGW nie byłoby pełne, gdyby sposób podejmowania decyzji nie uwzględniał podwójnej legitymacji – krajowej i europejskiej – która ma zasadnicze znaczenie w systemie *sui generis* modelu europejskiego.

Propozycja B

EKES proponuje lepsze wykorzystanie, a jednocześnie poszerzenie zadań konferencji międzyparlamentarnej (dawny art. 13 paktu fiskalnego) poprzez uprawnienie jej do omawiania kwestii wzrostu, konkurencyjności, zatrudnienia, opodatkowania i polityki społecznej, a także do wydawania wiążących opinii w tym zakresie. Ponadto Parlament Europejski powinien umożliwić posłom krajowym pochodzącym z krajów należących do strefy euro i pragnącym do niej przystąpić udział – w charakterze obserwatorów – w swym organie wewnętrznym odpowiedzialnym za UGW. Konferencja międzyparlamentarna może składać się z przewodniczących komisji ds. budżetu i przemysłu krajów UGW oraz przewodniczących Komisji Budżetowej, Komisji Gospodarczej i Monetarnej, Komisji Przemysłu, Badań Naukowych i Energii oraz Komisji Spójności PE. Pogłębienie procedury współdecyzji musi podtrzymywać legitymację nowych wniosków ustawodawczych.

Propozycja C

Parlamente krajowe muszą się zaangażować w sposób widoczny w europejską debatę polityczną, co ma już miejsce w niektórych krajach, np. poprzez uczestnictwo Komisji w obradach parlamentarnych. Należy rozpowszechnić dobre praktyki w tym zakresie. Celem jest większy udział krajowych sił politycznych na ich szczelbu w polityce UE, która bezpośrednio ich dotyczy.

Rada

4.2.3 W tym kontekście politycznym zostaną stworzone bardziej korzystne podstawy do ściślejszej współpracy i konsultacji pomiędzy szczytem strefy euro i/lub Eurogrupą, a także krajami kandydującymi do strefy euro, PE i parlamentami krajowymi. Zgodnie z logiką poprzedniego punktu ministrowie krajów strefy euro i tych państw, które chcą do niej przystąpić, będą mogli pełnić funkcje ustawodawcze wspólnie z Parlamentem w kwestiach dotyczących UGW.

4.2.4 Wysiłki administracji krajowych powinny iść w parze z tą zmianą i wspierać działania Rady, zwłaszcza poprzez wymianę urzędników między tymi instytucjami i intensyfikację kontaktów dwustronnych.

4.2.5 EKES podkreśla, że rozszerzenie głosowania na większość kwalifikowaną, a w określonym czasie zniesienie jednomyślnego głosowania ułatwią pogłębienie integracji w ramach unii politycznej.

4.2.6 Lepiej zorganizowana współpraca i konsultacje w obrębie unii politycznej zwiększą skuteczność polityki w kluczowych dziedzinach UGW. Cała Unia będzie z tego czerpać należyte korzyści.

4.2.7 Jak wskazano w tabeli do punktu 5, wiele działań można podjąć bez zmiany Traktatu. W wypadku większości polityk dotyczących UGW można prowadzić wzmocnioną współpracę bezpośrednio między poszczególnymi krajami. Wskazane byłoby zapewnienie UGW pewnej formy stałej wzmocnionej współpracy, która pozwoliłaby podejmować lepsze działania za pośrednictwem posłów do PE z krajów należących do strefy euro i krajów kandydujących.

4.2.8 EKES proponuje, by w ramach Eurogrupy zastosowano ponownie metodę rad „jumbo”, stwarzając tym samym możliwość regularnego dialogu między ministrami finansów, gospodarki i polityki społecznej a partnerami społecznymi i społeczeństwem obywatelskim.

4.3 Władza wykonawcza

Organ wykonawczy dla UGW, Komisja

4.3.1 Po okresie przejściowym, który może prowadzić do zmiany Traktatu, powstanie organ wykonawczy UGW. Jego przewodniczący powinien *de facto* sprawować funkcję ministra gospodarki i finansów strefy euro, będąc jednocześnie wiceprzewodniczącym Komisji – podobnie jak Wysoki Przedstawiciel Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa.

4.3.2 W europejskim modelu *sui generis* Komisja Europejska (mniejsza i skuteczna) będzie w dalszym ciągu odgrywać kluczową rolę. „Metoda wspólnotowa” i obecne prawo KE do inicjatywy mają również szczególne znaczenie dla pogłębienia UGW. Rolę tę należy zapewnić w ramach unii politycznej.

4.3.3 Komisja Europejska powinna utrzymać swą podwójną rolę, działając jako ogniwo współpracy między UE i UGW, dopóki nie zostanie utworzony pełnoprawny organ wykonawczy UGW. Bez uszczerbku dla obecnego prawa inicjatywy KE należy znaleźć sposoby i środki umożliwiające należyte zaangażowanie Parlamentu Europejskiego w ten proces, tak aby utrzymać legitymację nowego wniosku ustawodawczego.

4.3.4 EKES proponuje mianowanie stałego przewodniczącego Eurogrupy, który może lepiej współpracować bezpośrednio w Brukseli, z Komisją, PE, rządami i parlamentami krajowymi. Zgodnie z metodą zastosowaną przez przewodniczącego Junckera wiceprzewodniczący Komisji mógłby przewodniczyć posiedzeniom Eurogrupy. Mógłby również reprezentować UGW na forach międzynarodowych.

4.4 EKES

4.4.1 Wszystko to powinno zwiększyć naszą determinację do zbudowania silniejszych, bardziej konstruktywnych stosunków z obywatelami europejskimi i znalezienia sposobów włączenia ich do życia publicznego. Należy zagwarantować solidne formy konsultacji dotyczących konkretnych zagadnień i obejmujących partnerów społecznych i społeczeństwo obywatelskie, zwłaszcza w strefie euro, ponieważ organizacje te odgrywają istotną rolę w tych dziedzinach polityki, które są bezpośrednio powiązane z UGW. Często wpływają również na wyniki realizacji strategii politycznych na szczeblu krajowym. Na szczeblu europejskim EKES może odgrywać rolę pośrednika w kontaktach ze społeczeństwem obywatelskim, odpowiedzialnego za udział zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego w procesie decyzyjnym UE, bez uszczerbku dla roli partnerów społecznych w ramach dialogu społecznego, poprzez:

- a) forum zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego poświęcone konkretnym sprawom, w tym ocenie ograniczeń procesu integracji europejskiej i poszukiwaniu nowych form uczestnictwa;
- b) oddzielne forum dla strefy euro umożliwiające oszacowanie poczucia celowości i przynależności jako sposób pokonania uprzedzeń i zwiększenia wzajemnego zaufania;
- c) opinie w formie inicjatyw przedlegislacyjnych na temat pewnych kwestii szczególnie drażliwych dla obywateli, w odniesieniu do których PE i Rada są zobowiązane stanowić prawo.

5. Instrumenty prawne i kwestie tematyczne

5.1 W celu urzeczywistnienia – zgodnie ze sprawozdaniem czterech przewodniczących – czterech rodzajów unii opowiadających czterem filarom EKES-u ⁽²⁾, można wprowadzić szereg środków lub polityk bez zmiany Traktatu (pierwsza kolumna tabeli poniżej). Inne kwestie trzeba ustalić wspólnie na szczeblu europejskim (strefa euro), przy użyciu nowej metody decyzyjnej i nowych instrumentów, w ramach wzmocnionej współpracy przewidzianej w obecnym Traktacie (druga kolumna w tabeli), za pomocą zmian do Traktatu lub, w razie potrzeby, nowego traktatu UGW (trzecia kolumna w tabeli). Tabela zawiera ponadto podsumowanie tych etapów, a także przedstawia propozycje instytucjonalne oraz inicjatywy przygotowawcze dotyczące filaru politycznego UGW (czwarta kolumna).

⁽²⁾ Również na podstawie opinii EKES-u w sprawie: „Realizacja unii gospodarczej i walutowej – następna europejska kadencja” (Dz.U. C 451 z 16.12.2014, s. 10).

5.2 Schemat analityczny możliwości ukończenia UGW ⁽³⁾

(I) Polityka zgodnie z obowiązującym Traktatem	(II) Wzmocniona/usystematyzowana współpraca Klauzula pomostowa (art. 136 TFUE)	(III) Poza traktatem lizbońskim	Etapy instytucjonalne wdrażania filaru politycznego: dla strefy euro i krajów pragnących do niej wstąpić
<p><u>Filar finansowy, fiskalny i walutowy</u></p> <ul style="list-style-type: none"> — Opodatkowanie wraz ze wspólną skonsolidowaną podstawą opodatkowania przedsiębiorstw (wspólna skonsolidowana podstawa opodatkowania osób prawnych) — Ukończenie unii bankowej, rynku kapitałowego i europejskiego nadzoru — Pomoc finansowa dla państwa na wypadek kryzysu (art. 122 TFUE) — Wdrażanie krajowych programów reform 	<p><u>Filar finansowy, fiskalny i walutowy</u></p> <ul style="list-style-type: none"> — Wzmocnienie Europejskiego Mechanizmu Stabilności — Ukończenie mandatu EBC — Wspólna polityka podatkowa UGW — Unia (fiskalna) i budżetowa — Uwspólnienie długu (lub wraz z art. 125 TFUE?) — Mechanizm solidarności i konkurencyjności przeciwdziałający nierównowadze i wstrząsom asymetrycznym (unia fiskalna) — Bilans płatniczy UGW 	<p><u>Filar finansowy, fiskalny i walutowy</u></p> <ul style="list-style-type: none"> — Zasoby własne — Utworzenie Europejskiego Funduszu Walutowego jako agencji ds. zadłużenia — Obligacje stabilności dla nowego długu — Harmonizacja podatkowa 	<p><u>1. etap</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Stały przewodniczący Eurogrupy 2. Rozpoczęcie działalności konferencji międzyparlamentarnej 3. „Parlamentaryzacja” strefy euro (Wielka Komisja PE z udziałem wszystkich posłów z krajów należących do UGW)

⁽³⁾ Tamże.

(I) Polityka zgodnie z obowiązującym Traktatem	(II) Wzmocniona/usystematyzowana współpraca Klauzula pomostowa (art. 136 TFUE)	(III) Poza traktatem lizbońskim	Etapy instytucjonalne wdrażania filaru politycznego: dla strefy euro i krajów pragnących do niej wstąpić
<p><u>Filar gospodarczy</u></p> <ul style="list-style-type: none"> — Wzmocnienie i wdrożenie planu Junckera — Polityka na rzecz inwestycji, wzrostu i zatrudnienia — Obligacje stabilności EBI — Strategie upowszechniania wiedzy (agenda cyfrowa) — Urzeczywistnienie rynku wewnętrznego (jednolitego rynku energii, treści cyfrowych i badań naukowych) — Elastyczność zasad paktu stabilności i wzrostu — Lepsze wdrażanie europejskiego semestru i ustalenia umowne (instrument na rzecz konwergencji i konkurencyjności) 	<p><u>Filar gospodarczy</u></p> <ul style="list-style-type: none"> — Rząd do spraw makro- i mikroekonomicznych UGW — Badania naukowe i innowacje — Ścisła koordynacja spotkań na szczycie szefów państw i rządów strefy euro, Eurogrupy oraz Grupy Roboczej Eurogrupy — Nowe prawodawstwo dla strefy euro — Inwestycje w infrastrukturę społeczną — Demokracja uczestnicząca w sektorze gospodarki 	<p><u>Filar gospodarczy</u></p> <p>(w przypadku, gdy nie będzie można udzielić upoważnienia do wzmocnionej współpracy UGW)</p> <ul style="list-style-type: none"> — Wysoki przedstawiciel UE ds. polityki gospodarczej/podatkowej — Obowiązkowa koordynacja polityk gospodarczych (zmiana art. 5 TFUE) — Głosowanie większością w kwestiach polityki makro- i mikroekonomicznej w ramach procedury współdecyzji z Parlamentem (posłowie z krajów należących do UGW) — Przeniesienie kompetencji, począwszy od przemysłu i energii 	<p><u>2. etap</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 4. Rada ds. Legislacyjnych UGW 5. Głosowanie posłów z krajów należących do strefy euro w kwestiach dotyczących UGW 6. Organ wykonawczy UGW (rząd) (obecnie Eurogrupa i Komisja) 7. Zwiększenie uprawnień i kompetencji konferencji międzyparlamentarnej (PE i parlamentów krajowych)
<p><u>Filar społeczny i filar praw</u></p> <ul style="list-style-type: none"> — Przystąpienie do europejskiej konwencji praw człowieka — Szkolenie i kształcenie — Dyrektywa ramowa w sprawie usług świadczonych w interesie ogólnym — Uwzględnianie aspektu płci — Wskaźniki rozwoju — Przystąpienie do karty społecznej Rady Europy — Przestrzeganie standardów praw — Horyzontalna klauzula społeczna (art. 9 TFUE) 	<p><u>Filar społeczny</u></p> <ul style="list-style-type: none"> — Koordynacja polityki społecznej — Harmonizacja systemów ochrony socjalnej — Polityka imigracyjna — Indywidualne i transgraniczne prawo do emerytury — Minimalny dochód dla obywateli — Europejskie dobra publiczne — Wsparcie zatrudnienia — Rynek pracy, mobilność, uznawanie kwalifikacji — Jakość usług publicznych 	<p><u>Filar społeczny</u></p> <ul style="list-style-type: none"> — Głosowanie większością w kwestiach polityki społecznej, edukacyjnej i zdrowotnej, a także polityki zatrudnienia — Poprawka do karty praw w kwestii ograniczenia prawa własności — Przeniesienie szeregu dziedzin ze wsparcia do kompetencji dzielonych (zwłaszcza kształcenia i szkolenia) 	<p><u>3. etap</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 8. Zwiększenie uprawnień PE w dziedzinie UGW (legitymacja demokratyczna) i tworzenie prawdziwych europejskich partii politycznych 9. Izba Państw (UGW) (rządy) 10. Rozdział władzy ustawodawczej i wykonawczej 11. Zniesienie jednomyślnego głosowania

(I) Polityka zgodnie z obowiązującym Traktatem	(II) Wzmocniona/usystematyzowana współpraca Klauzula pomostowa (art. 136 TFUE)	(III) Poza traktatem lizbońskim	Etapy instytucjonalne wdrażania filaru politycznego: dla strefy euro i krajów pragnących do niej wstąpić
<p style="text-align: center;"><u>Filar polityczny</u></p> <ul style="list-style-type: none"> — Parlamentaryzacja UGW — Wielka Komisja (WK) (posłowie z krajów strefy euro) — Stały przewodniczący Eurogrupy — Rada ds. Legislacyjnych — Porozumienia międzyinstytucjonalne — Realizacja polityki sąsiedztwa — Dwustronne i wielostronne umowy handlowe UE 	<p style="text-align: center;"><u>Filar polityczny</u></p> <ul style="list-style-type: none"> — Głosowanie posłów z krajów należących do UGW w kwestiach dotyczących UGW — Wzmocnienie konferencji międzyparlamentarnej (art. 13 paktu fiskalnego) — Obronność europejska — Polityka zagraniczna — Jednolite stanowisko w Radzie Bezpieczeństwa ONZ — Reprezentacja zewnętrzna UGW — Prokurator europejski — Europejski Ochotniczy Korpus Pomocy Humanitarnej 	<p style="text-align: center;"><u>Filar polityczny</u></p> <ul style="list-style-type: none"> — Nowy Traktat UGW — Parlament Unii Euro (posłowie z krajów należących do UGW) wraz ze stałą, wzmocnioną współpracą (nowy art. 136 TFUE) — Wzmocnienie PE (zwykle prawodawstwo, prawo inicjatywy w wypadku braku działania KE) — Izba Państw (UGW) (rządy krajowe +) — Zniesienie jednomyślnego głosowania — Większość superkwalifikowana przy zmianie traktatów — Organ wykonawczy (dla UGW) — Europejskie partie i programy wyborcze oraz listy ponadnarodowe — Rozdział władzy — Polityka zagraniczna 	<p style="text-align: center;"><u>Inicjatywy</u></p> <ul style="list-style-type: none"> — Konferencja społeczeństwa obywatelskiego organizowana przez EKES/KR we współpracy z prezydentą UE i Komisją — Konferencja międzyparlamentarna — Propozycje PE w sprawie podejmowania działań bez zmiany Traktatu oraz w sprawie przeglądu traktatu lizbońskiego — Konwent konstytucyjny — Ewentualne rozważenie możliwości przeprowadzenia ogólnoeuropejskiego referendum

Bruksela, 27 maja 2015 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE