

**Opinia Komitetu Regionów – Społeczny wymiar unii gospodarczej i walutowej**

(2014/C 126/08)

**I. ZALECENIA POLITYCZNE**

## KOMITET REGIONÓW

**Uwagi ogólne**

1. **Z zadowoleniem przyjmuje** komunikat Komisji w sprawie wzmocnienia społecznego wymiaru unii gospodarczej i walutowej (UGW). Dokument ten wpisuje się w ramy wytyczone w planie działania na rzecz ukończenia tworzenia UGW, który został ustalony przez Radę Europejską na posiedzeniu w dniach 13–14 grudnia 2012 r.
2. **Uważa**, że komunikat ten jest pierwszym etapem na drodze do tego, by dzięki wdrożeniu zawartych w nim propozycji, można było stworzyć podstawy prawdziwie społecznego filara UGW.
3. **Zwraca uwagę**, że Rada Europejska na posiedzeniu w dniach 19–20 grudnia formalnie zatwierdziła zastosowanie kluczowych wskaźników socjalnych i wskaźników zatrudnienia w semestrze europejskim 2014, lecz ubolewa, że ich funkcja ogranicza się do analizy zmian w dziedzinie socjalnej. Ponawia zatem swój apel o uwzględnienie wymiaru społecznego UGW w ramach sprawowania rządów, koordynacji i nadzoru nad politykami gospodarczymi.
4. **Pozytywnie odnosi się** do propozycji Komisji mających na celu wprowadzenie do strefy euro, której funkcjonowanie do chwili obecnej było skoncentrowane na pakcie stabilności i wzrostu oraz na tzw. sześciopaku, większej równowagi poprzez obronę idei dołączenia do obecnych filarów UGW (gospodarczego, budżetowego, bankowego i politycznego) filaru społecznego.
5. **Potwierdza**, że ten przyszły filar UGW musi mieć charakter przekrojowy, by lepiej uwzględniać wymiar i wpływ społeczny zarządzania gospodarczego UGW. Chodzi tu o istotny aspekt z jednej strony średnio- i długoterminowego dobrego funkcjonowania i stabilności UGW, a z drugiej legitymizacji procesu integracji europejskiej.
6. **Przypomina**, że prawidłowe funkcjonowanie strefy, która posługuje się jedną walutą, wymaga pewnego stopnia symetrii gospodarek do niej należących, by w maksymalnym stopniu zmniejszyć występowanie i skutki wstrząsów asymetrycznych. **Uważa**, że ryzyko wystąpienia konkurencji socjalnej między państwami członkowskimi w wypadku takich wstrząsów zostało obecnie stwierdzone i trzeba otwarcie uznać pojawienie się na przełomie lat 2007–2008 zjawiska polaryzacji między obszarami położonymi centralnie a obszarami peryferyjnymi, zwłaszcza w zakresie zatrudnienia.
7. **Potwierdza**, że pogłębienie wymiaru społecznego może przysłużyć się do zminimalizowania ryzyka konkurencji socjalnej, do której może doprowadzić porzucenie narzędzi dostosowania gospodarczego, takich jak kurs wymiany walutowej lub europejskie ramy polityk podatkowych, a także do wyrównania negatywnych skutków kryzysu i polityk oszczędnościowych.
8. **Jest przekonany**, że deficyt legitymacji demokratycznej UGW może zostać zlikwidowany jedynie, jeśli obywatele europejscy będą przekonani, że zasada postępu społecznego jest w jej ramach uwzględniona, a zatrudnienie i standardy socjalne nie są uznawane po prostu za zmienne rezydualne procesu dostosowania makroekonomicznego.
9. **Podkreśla** w związku z tym, że wszystkie główne wskaźniki socjalne już przekroczyły kiedykolwiek osiągnięte wartości progowe. Dotyczy to zarówno zbliżającej się do 23 % stopy bezrobocia wśród młodzieży, liczby długotrwale bezrobotnych, która wzrosła w większości państw członkowskich, oraz proporcji ludności europejskiej zagrożonej wykluczeniem społecznym, która obecnie osiąga poziom 25 %.
10. **Podkreśla**, że kryzys odwrócił proces konwergencji regionalnej PKB na mieszkańca i bezrobocia w Unii Europejskiej, jak również, że dysproporcje socjalne nasilają się szybciej w UGW niż w reszcie UE i negatywnie wpływają na wyniki gospodarcze UGW i stabilność polityczną państw do niej należących.
11. **Wnioskuje** z tego, że strefa euro podlega negatywnym skutkom nie tylko deficytów budżetowych państw członkowskich, lecz także różnic w spójności społecznej i terytorialnej między państwami członkowskimi i między regionami. Niezbędne jest więc przyznanie wymiarowi społecznemu UGW tej samej rangi, co koordynacji polityk gospodarczych. Usunięcie problemów strukturalnych powinno przy tym stać na pierwszym planie.
12. **Nalega**, by w wymiarze społecznym UGW zachować różne obecne krajowe modele społeczne, umożliwiać ich współistnienie i **przypomina**, że nie ma on na celu wprowadzenia harmonizacji socjalnej, lecz zachowanie zasady „jedność w różnorodności”.

13. **Jest przekonany**, że zadanie UE polega raczej na dalszym rozwijaniu celów polityki społecznej i podstawowych praw, na wprowadzaniu wiążących prawnie ogólnoeuropejskich standardów minimalnych, a jednocześnie respektowaniu zakresu działania państw członkowskich w dziedzinie polityki społecznej.

14. **Wzywa** do wpisania pogłębienia wymiaru społecznego strefy euro w logikę wzmocnionej otwartej współpracy umożliwiającej państwom członkowskim, które zobowiązały się na mocy traktatu przystąpić do UGW, oraz pozostałym państwom członkowskim przyłączenie się do obecnych państw członkowskich UGW, gdyż pogłębienie wymiaru społecznego zdaje się niezbędne w skali całej Unii Europejskiej.

15. **Ponawia** apel o lepszą koordynację polityk gospodarczych i społecznych między poziomem europejskim i krajowym w ramach semestru europejskiego i **wnosi** o ściślejsze włączenie samorządów lokalnych i regionalnych w tę koordynację<sup>(1)</sup>.

16. **Nalega** na czuwanie, w ramach koordynacji polityk społecznych, nad tym, by władze lokalne uzyskały wsparcie w swych wysiłkach zmierzających do wdrożenia odpowiednich polityk w zakresie zatrudnienia i polityk społecznych. Wymaga to przeanalizowania poszczególnych wyzwań terytorialnych w tych dziedzinach i ułatwienia wymiany sprawdzonych rozwiązań na poziomie lokalnym i regionalnym.

17. **Podziela** ambicje Komisji Europejskiej, jeśli chodzi o „zwiększenie zdolności do monitorowania rozwoju sytuacji w dziedzinie zatrudnienia i spraw społecznych”, „mobilizowanie działań i środków finansowych UE do rozwiązywania problemów związanych z bezrobociem [...] w skuteczny i trwały sposób”, „połączenie kroków podejmowanych w zakresie odpowiedzialności i dyscypliny ekonomicznej ze zwiększeniem solidarności i wsparcia finansowego”, „ograniczenie istniejących barier dla transgranicznej mobilności siły roboczej” oraz „wzmocnienie roli dialogu społecznego”.

18. **Ponawia** wniosek do Komisji o pogłębienie rozważań na temat jakości wydatków publicznych, zwłaszcza poprzez analizę możliwości wprowadzenia rozdziału między *wydatkami bieżącymi a wydatkami na inwestycje* przy obliczaniu deficytów budżetowych, tak by uniknąć zahamowania inwestycji publicznych przynoszących w odległej perspektywie korzyści netto.

19. Podobnie **uważa**, że inwestycje socjalne należy uwzględniać w obliczeniach deficytu budżetowego w sposób wyważony.

### Uwagi szczegółowe

#### *Tablica kluczowych wskaźników socjalnych i wskaźników zatrudnienia*

20. **Popiera** zamiar Komisji, by wprowadzić nową tablicę kluczowych wskaźników socjalnych i wskaźników zatrudnienia oraz włączyć te nowe wskaźniki do procedury nadzoru nad zakłóceniami równowagi makroekonomicznej i do mechanizmu ostrzegania.

21. **Uważa**, że wprowadzenie takiego mechanizmu służącego wykrywaniu różnic socjalnych w strefie euro jest postępowaniem na drodze do solidarnej integracji i etapem początkowym ustanawiania koniecznej równowagi między politykami gospodarczymi i społecznymi w ramach semestru europejskiego.

22. **Ubolewa** niemniej, że wachlarz zaproponowanych przez Komisję wskaźników jest zbyt ograniczony, by w pełni odzwierciedlić sytuację społeczną i jej rozwój w państwach członkowskich, oraz że nie uzasadniono dokładnie zaproponowanego wyboru wskaźników. Wzywa Komisję, by przedstawiła bardziej szczegółowe wyjaśnienia; dopiero wtedy Komitet będzie mógł zająć stanowisko co do tego, które wskaźniki będą właściwe.

23. **Proponuje** również, by podczas opracowywania społecznej tablicy wyników uwzględnić osoby w wieku ponad 65 lat, a więc emerytów, którzy stanowią znaczący odsetek osób ubogich w niektórych państwach członkowskich.

24. Wobec tego **zaleca**, by Komisja dalej rozwijała tablicę wskaźników socjalnych, współpracując z władzami lokalnymi i regionalnymi w celu uwzględnienia wskaźników istniejących już na szczeblu lokalnym i regionalnym, a także ewentualnego uwzględnienia dodatkowych wskaźników, takich jak stopa ubóstwa wśród dzieci, wskaźnik godnego zatrudnienia oraz wskaźnik dotyczący minimalnego dochodu. Proponuje także, by ujmowała ona dane zarówno pod względem statystycznym, jak i finansowym (np. wykazując koszt osób, które nie pracują, nie pobierają nauki ani się nie kształcą – NEET wyrażone jako procent PKB), co pozwoliłoby uzyskać bardziej precyzyjny obraz skutków gospodarczych perspektyw społecznych, a także pod kątem zatrudnienia oraz przekazywać decydującym politycznym bardziej wyraziste i jaśniejsze przesłanie.

<sup>(1)</sup> Projekt rezolucji KR-u w sprawie priorytetów Komitetu Regionów na rok 2013 w oparciu o program działalności legislacyjnej i prac Komisji Europejskiej (CDR2204-2012\_00\_00\_TRA\_RES).

25. **Proponuje** także, by do uzgodnionych wskaźników dodać aspekt płci, zwłaszcza do wskaźników takich jak stopa bezrobocia, odsetek młodych ludzi należących do kategorii NEET oraz stopa zatrudnienia młodych i stopa zagrożenia ubóstwem, gdyż uznanie zróżnicowania sytuacji kobiet i mężczyzn w konfrontacji z trudnościami społecznymi umożliwiłoby wprowadzenie polityk lepiej ukierunkowanych i w związku z tym skuteczniejszych.
26. **Sugeruje**, by Komisja zadbała o to, by podjęto dodatkowe wysiłki i w odpowiednim czasie dostarczono ważne dane statystyczne odpowiadające wskaźnikom umieszczonym w tablicy kluczowych wskaźników. Dzięki temu w najodpowiedniejszym terminie dostępne będą najważniejsze informacje.
27. **Wyraża swe zaniepokojenie**, że skoro tablica wskaźników ma zostać opracowana na podstawie wskaźników krajowych, nie będzie ona mogła odzwierciedlać różnic, które ewentualnie występowałyby między regionami. Dlatego też **sugeruje** zastosowanie właściwszych narzędzi do oceny różnic na szczeblu niższym niż krajowy<sup>(2)</sup>.
28. **Ubolewa**, że nie wysunięto żadnej propozycji liczbowej, która mogłaby wskazać na wybór ewentualnych progów alarmowych. W związku z tym **podkreśla**, że wobec braku zarówno podstawowego poziomu ochrony uznanego w skali europejskiej, jak i jakiegokolwiek odniesienia w komunikacie Komisji do wspólnych standardów socjalnych, na obecnym etapie nie można przewidzieć zamierzonego przez Komisję poziomu tych progów.
29. **Uważa**, że progi alarmowe należy w każdym wypadku określić w ścisłym powiązaniu z partnerami społecznymi.
30. **Przypomina** Komisji, że tablica wskaźników jest tylko retrospektywnym narzędziem statystycznym, ważne jest więc uzupełnienie jej perspektywiczną i prognostyczną analizą dokonujących się przemian społecznych, by móc podjąć działania zapobiegawcze, a nie tylko korygujące.
31. **Wnosi**, by Komisja jasno potwierdziła, że zwalczanie dysproporcji w kwestiach społecznych nie może polegać na automatycznym uruchomieniu mechanizmu sankcji w przypadku przekroczenia progu alarmowego. Przeciwnie, chodzi o to, by oprzeć się na mechanizmie zachęt do konwergencji w ramach wspólnych celów i by stworzyć warunki sprzyjające wymianie istniejących sprawdzonych rozwiązań.
32. **Zwraca się** w związku z tym do Komisji, by wyjaśniła, jakie mechanizmy mają obowiązywać w przypadku, gdy państwo członkowskie przekroczy określony próg alarmowy.
- Przyspieszenie działań na rzecz zatrudnienia i mobilności pracowników*
33. W obecnej sytuacji gospodarczej **uznaje** kluczową rolę mobilności pracowników w obrębie UGW, wobec czego **podkreśla** niezbędny wkład UGW w promowanie zrównoważonego wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu.
34. **Podziela** pogląd Komisji, że liczba mobilnych pracowników w Europie wciąż jest zbyt niska, by urzeczywistnić się prawdziwy europejski rynek pracy. Przypomina, że obywatele, którzy pragną wprowadzić w życie mobilność zawodową powinni móc skorzystać z informacji bardziej wiarygodnych i lepszej jakości oraz z indywidualnego wsparcia doradczego.
35. **Zauważa**, że lepiej ukierunkowane szkolenia językowe mogłyby pomóc w zmianie podejścia do mobilności zawodowej. Co więcej, wprowadzenie mechanizmów służących promowaniu okresowych praktyk i szkoleń zawodowych skierowanych tak do studentów, jak i do pracowników, ma żywotne znaczenie w zachęcaniu do mobilności w regionach europejskich.
36. **Apeluje** do Komisji o intensywne działania na rzecz niwelowania przeszkód dla mobilności transgranicznej pracowników w UE. Odnosi się to bezpośrednio do przeszkód natury prawnej (np. kwestii pogodzenia krajowych systemów zabezpieczenia społecznego), jak i praktycznej (np. znajomości języka obcego, edukacji międzykulturowej).
37. **Podkreśla**, że ważne jest, by krajowe koordynacje służb EURES (które mają zostać wprowadzone od 2015 r.) nawiązały ścisłą współpracę z samorządami lokalnymi i regionalnymi, które odgrywają istotną rolę w promowaniu mobilności pracowników. Zwraca uwagę, że udoskonalenie sieci EURES, tak aby stała się ona ogólnoeuropejskim serwisem zatrudnienia i poszukiwania pracy, nie może doprowadzić do zastąpienia czy ograniczenia jej zadań doradczych. Doradztwo konsultantów sieci EURES w zakresie praktycznych kwestii dotyczących pracy i zabezpieczenia społecznego za granicą, takich jak np. bezrobocie, choroby, warunki pracy tymczasowej, środki na rzecz reintegracji, zabezpieczenie w przypadku inwalidztwa lub wypadku przy pracy oraz możliwości podnoszenia kwalifikacji, także w przyszłości powinno pozostać priorytetem. Doradztwo transgranicznych partnerstw w ramach sieci EURES ma ogromne znaczenie właśnie w regionach przygranicznych i przyczynia się do mobilności.

<sup>(2)</sup> Opinia KR-u „Pomiar postępu: wyjść poza PKB” (CdR 163/2010 fin).

38. **Przyznaje** niemniej, że iluzją byłoby postrzeganie upowszechnienia mobilności pracowników jako dostatecznej dźwigni, by zrównoważyć dysproporcje i wstrząsy asymetryczne w strefie euro.

*Większa solidarność dzięki umocnieniu instrumentów finansowych*

39. **Przypomina** o koniecznej solidarności z państwami członkowskimi, których najbardziej dotknął obecny kryzys, gdyż wszystkie państwa członkowskie są od siebie wzajemnie zależne nie tylko z punktu widzenia gospodarczego, lecz także społecznego.

40. **Popiera** wniosek Komisji mający na celu opracowanie bardziej wydajnych strategii aktywnego włączenia społecznego, a także jednocześnie bardziej skuteczne wykorzystanie budżetów społecznych, zwłaszcza w oparciu o Europejski Fundusz Społeczny; należałoby zapewnić lepsze ukierunkowanie europejskich dotacji w dziedzinie społecznej w ramach umów partnerskich i przygotowań programów operacyjnych na lata 2014–2020. **Przypomina**, że KR również stale popierał nowy program na rzecz zatrudniania i innowacji społecznych, Europejski Fundusz Pomocy Najbardziej Potrzebującym, Europejski Fundusz Dostosowania do Globalizacji i inicjatywę na rzecz zatrudnienia młodzieży.

41. **Ubolewa** niemniej, że propozycje Komisji ograniczają się do aktywacji istniejących już narzędzi, których cele i zasięg niekoniecznie są dostosowane do specyficznej sytuacji UGW. W związku z tym **sugeruje**, by Komisja w swych przemyśleniach uwzględniła możliwość wprowadzenia mechanizmu zachęt dla krajów należących do UGW, które wprowadziłyby reformy umożliwiające osiągnięcie celów socjalnych strategii „Europa 2020” i przeciwdziałanie dysproporcjom społecznym.

42. **Uściśla**, że mechanizmy nadzoru i koordynacji polityki gospodarczej i społecznej nigdy nie umożliwią wyeliminowania zagrożenia wstrząsem asymetrycznym, ze względu na specyfikę gospodarki i przemysłu charakterystyczną dla poszczególnych państw członkowskich.

43. Z powyższego **wyciąga wniosek**, że UGW powinna dysponować konkretnymi narzędziami i mechanizmami, które za pomocą działań zapobiegawczych pozwolą jej uniknąć tych wstrząsów lub złagodzić ich wpływ na zatrudnienie i politykę socjalną w państwach członkowskich.

44. **Uściśla**, że środowiska uniwersyteckie opracowały już różne badania, scenariusze i symulacje automatycznych stabilizatorów. **Przypomina**, że inne strefy walutowe, począwszy od Stanów Zjednoczonych, opracowały swe własne stabilizatory automatyczne, które wykazały swą skuteczność. **Stwierdza**, że Komisja niedostatecznie daleko poprowadziła swe przemyślenia w tej dziedzinie, nawet jeśli wymaga to zmian traktatów. W związku z tym **apeluje** do Komisji o sporządzenie zielonej księgi w sprawie automatycznych stabilizatorów w strefie euro, by z istniejących badań, scenariuszy i symulacji wyłonić te, które najlepiej są dostosowane do strefy euro.

45. **Podkreśla** więc, że mechanizm amortyzowania wstrząsów asymetrycznych niekoniecznie jest mechanizmem solidarności dysponującym możliwościami jednostronnych transferów z ośrodków centralnych do peryferyjnych. Może on jednak posłużyć za system ubezpieczający, mający na celu ochronienie wszystkich krajów UGW przed sytuacją wspólnego zagrożenia związanego ze strefą euro.

46. **Ponawia** swój apel do Komisji Europejskiej o wcześniejsze przeprowadzenie badania nad możliwością wprowadzenia unijnego systemu świadczeń dla bezrobotnych, który mógłby zadziałać jako automatyczny stabilizator na poziomie UGW<sup>(3)</sup>. Podstawą tego systemu mogłaby być stopa bezrobocia krótkotrwałego, które jest szczególnie związane ze zmianami koniunkturalnymi. Pozwoliłoby to uniknąć jednokierunkowych transferów budżetowych. Należałoby również zadbać o to, by system ten opierał się na ścisłej zasadzie warunkowości, np. prowadzeniu aktywnej walki z bezrobociem.

*Umocnienie dialogu społecznego i terytorialnego*

47. **Z zadowoleniem przyjmuje** propozycje Komisji mające na celu lepsze włączenie partnerów społecznych w koordynację polityk gospodarczych i zatrudnienia, a także w semestr europejski.

48. Gorąco **zachęca** Komisję Europejską do podjęcia podobnych wysiłków zmierzających do zaangażowania samorządów lokalnych i regionalnych. Rola samorządów terytorialnych jest faktycznie decydująca we wdrażaniu polityk społecznych i polityk zatrudnienia. Ponadto ich unikalne doświadczenie i ich fachowa wiedza mogłyby umożliwić lepsze zrozumienie przemian społecznych zachodzących na obszarze UGW.

Bruksela, 31 stycznia 2014 r.

Przewodniczący  
Komitetu Regionów

Ramón Luis VALCÁRCEL SISÓ

<sup>(3)</sup> Opinia KR-u w sprawie pakietu dotyczącego inwestycji społecznych w UE, pkt 20 (ECOS-V-042, 9 października 2013 r.).