

TEMAT KOMUNIKATU: Komisja chce, by nierówności społeczne w państwach członkowskich Europejskiej Unii Gospodarczej i Walutowej były rozpoznawane na wczesnym etapie i usuwane.

STRONY ZAINTERESOWANE: obywatele, partnerzy społeczni.

**ZALETY:**

- Niezależny budżet strefy euro może ułatwić absorpcję asymetrycznych wstrząsów w gospodarce.
- „Instrument stabilizacji makroekonomicznej” może złagodzić skutki wstrząsów w gospodarce ponoszone przez pracowników.

WADY:

- Niezależny budżet zmniejszy skłonność państw strefy euro do uelastyczniania rynków pracy. Jeśli państwo o niskim PKB na mieszkańca stanie się płatnikiem netto, budżet strefy euro będzie miał problemy z uzyskaniem akceptacji.
- „Instrument stabilizacji makroekonomicznej” zmniejszy skłonność państw strefy euro do uelastyczniania rynków pracy.
- Porozumienia, w ramach których Państwa Członkowskie będą zobowiązywać się przed Komisją Europejską do wprowadzania reform społecznych wskazanych przez Komisję, są sprzeczne z prawem pierwotnym UE.

TREŚĆ**Tytuł**

Komunikat Wzmocnienie społecznego wymiaru Unii Gospodarczej i Walutowej z 2 października 2013 r. Sygnatura COM(2013) 690.

Streszczenie› **Tło**

- Komisja chce zapewnić wczesne rozpoznawanie i usuwanie „problematycznych” tendencji gospodarczych w Państwach Członkowskich, ponieważ trwałe nierówności społeczne mogą zagrozić finansowej i ekonomicznej stabilności Unii Gospodarczej i Walutowej (EMU).
- W skład EMU wchodzi wszystkie Państwa Członkowskie, których głównym celem jest poprawa funkcjonowania rynku wewnętrznego poprzez stosowanie wspólnej waluty i utrzymywanie wysokiego stopnia stabilności cen. Komisja kieruje więc swój komunikat do wszystkich Państw Członkowskich, również tych, które nie są członkami strefy euro.
- Za szczególnie pilne Komisja uznaje kwestie:
 - lepszego nadzoru i koordynacji reform społecznych i dotyczących rynku pracy w państwach EMU;
 - pogłębienia współpracy w ramach EMU;
 - wykorzystania środków UE do zwalczania bezrobocia;
 - poprawy funkcjonowania służb zatrudnienia i zwiększenia mobilności pracowników;
 - większego zaangażowania partnerów społecznych.

› **Lepsze monitorowanie i koordynacja polityk społecznych i polityk zatrudnienia w EMU**

- Komisja chce rozszerzyć treść sprawozdań i zaleceń przygotowywanych dla poszczególnych Państw Członkowskich w ramach nadzoru makroekonomicznego, tak aby uwzględniano w nich również trendy w dziedzinie zatrudnienia i trendy społeczne.
- Komisja chce również uzupełnić istniejące narzędzia nadzoru polityk społecznych i polityk zatrudnienia – obecnie są to „Przegląd sytuacji w dziedzinie zatrudnienia” oraz „Przegląd sytuacji w dziedzinie ochrony socjalnej” – o zestawienie „kluczowych” wskaźników (*scoreboard*) związanych z polityką społeczną i polityką zatrudnienia. Komisja proponuje, by uwzględnić w nim w szczególności wskaźniki dotyczące tych problemów polityki społecznej i polityki zatrudnienia, które mogą mieć wpływ na inne Państwa Członkowskie.
Wnioski płynące z zestawienia wskaźników byłyby włączane do „Projektu wspólnego raportu o zatrudnieniu”, stanowiącego część Rocznej Analizy Wzrostu Gospodarczego i będącego bazą dalszych analiz, działań nadzorczych i koordynacyjnych w trakcie Europejskiego Okresu Oceny (COM(2011) 400).

- Komisja chce szerszej popularyzacji dobrych praktyk.

› **Pogłębienie współpracy w ramach EMU**

- Komisja apeluje, by w ramach EMU polityce społecznej poświęcano więcej uwagi – w tym celu domaga się przejęcia kompetencji w zakresie spraw społecznych przez organy UE. Komisja przyznaje otwarcie, że będzie to wymagało nowelizacji traktatów UE.
- Komisja proponuje wprowadzenie „Instrumentu na rzecz konwergencji i konkurencyjności” (s. 11). Chce zawierać z państwami strefy euro umowy, w ramach których państwa te zobowiązywałyby się do wprowadzania reform strukturalnych, za co otrzymywałyby wsparcie finansowe ze strony UE przeznaczone na określony cel (kwestii tej dotyczył Komunikat COM(2013) 165).
 - Wsparcie finansowe byłoby udzielane poprzez „zdolność fiskalną” (wspomnianą już w komunikacie (2013) 165), która, jako wewnętrzny dochód przeznaczony na określony cel, byłaby elementem budżetu UE, ale nie wchodziła w zakres Wieloletnich Ram Finansowych. Zdolność fiskalna byłaby sukcesywnie zwiększana, tak by umożliwić wsparcie istotnych reform strukturalnych, nawet w dużych gospodarkach pogrążonych w kryzysie.

- Komisja chce absorbować „asymetryczne wstrząsy” (s. 11) w strefie euro i/lub EMU. Określenie „wstrząs” odnosi się zarówno do problemów o charakterze cyklicznym, jak i strukturalnym. Komisja wzywa do stworzenia:
 - niezależnego budżetu strefy euro, oraz
 - „instrumentu stabilizacji makroekonomicznej”.
 - W dłuższej perspektywie – zakładając przeniesienie kompetencji w tym zakresie na organy UE – Komisja chce stworzenia „niezależnego budżetu” dla państw strefy euro. Zawarte w nim środki finansowe miałyby umożliwić absorpcję asymetrycznych wstrząsów w strefie euro i zapobiegać długoterminowemu przepływowi kapitału.
 - W krótszej perspektywie Komisja chce stworzenia „instrumentu stabilizacji makroekonomicznej” dla EMU. Rozłożyłby on ryzyko „asymetrycznych wstrząsów” na wszystkie Państwa Członkowskie. Kraj dotknięty wstrząsem otrzymywałby wsparcie finansowe. Byłoby ono przeznaczone na określony cel i miało działanie antycykliczne. Komisja przedstawia dwa możliwe rozwiązania w tej kwestii:
 - Model 1: To, czy Państwo Członkowskie jest „dotknięte wstrząsem” zależałoby od tego, jak bardzo jego luka produktowa (*output gap*) odbiega od średniej dla pozostałych Państw Członkowskich. Luka produktowa w tym kontekście byłaby rozumiana jako różnica pomiędzy faktycznym PKB danego kraju a potencjalnym PKB.
 - Model 2: To, czy Państwo Członkowskie jest „dotknięte wstrząsem” zależałoby od trendów w zakresie bezrobocia.
- Komisja chce zagwarantować, by żadne Państwo Członkowskie nie było płatnikiem netto lub beneficjentem netto tego systemu w dłuższej perspektywie.

› Wykorzystanie funduszy UE do zwalczania bezrobocia

- Komisja po raz kolejny deklaruje gotowość udzielania ukierunkowanego wsparcia z budżetu UE, a szczególnie funduszy UE, dla reform i zmian w polityce społecznej – które jej zdaniem są niezbędne – w Państwach Członkowskich (s. 8).

› Poprawa funkcjonowania służb zatrudnienia i pobudzenie mobilności pracowników

- Obecnie 2,6 proc. obywateli UE żyje w innym niż ojczyźnie Państwie Członkowskim. W strefie euro wskaźnik ten wynosi 4 proc. 10 proc. obywateli UE pracowało już w innym Państwie Członkowskim.
- Mobilność pracowników będzie miała coraz większy wpływ na możliwość absorbowania asymetrycznych wstrząsów w strefie euro.
- Komisja chce więc zwiększyć transgraniczną mobilność pracowników. W tym celu przedstawiła dotychczas:
 - Dyrektywę poszerzającą swobodę przepływu pracowników [COM(2013) 236] oraz
 - Rezolucję w sprawie poprawy skuteczności działania służb zatrudnienia poprzez wprowadzenie analizy porównawczej tych służb [COM(2013) 430].
- W 2014 r. Komisja zaproponuje rozporządzenie mające ułatwić rekrutację.
- Od 2012 r. Unijna Panorama Umiejętności (EUSP) – jako rozwiązanie uzupełniające – próbuje łączyć krótko- i średnioterminową podaż umiejętności z popytem oraz zidentyfikować zawody, na które zapotrzebowanie rośnie w najszybszym tempie oraz te, w których obserwowana jest największa liczba wakatów.
- Komisja wzywa Państwa Członkowskie do przyznawania wszystkim osobom poszukującym pracy – niezależnie od tego, z którego kraju członkowskiego pochodzą – zasiłków dla bezrobotnych wypłacanych w czasie szukania zatrudnienia przez okres do sześciu miesięcy.
- W 2014 r. Komisja zamierza dokonać przeglądu zasad przyznawania zasiłków dla bezrobotnych cudzoziemcom. Dotyczy to Rozporządzenia w sprawie Koordynacji Systemów Zabezpieczenia Społecznego [Rozporządzenie (EC) nr 883/2004] oraz związanych z nim przepisów wprowadzających [(EC) nr 987/2009].

› Większe zaangażowanie partnerów społecznych

- Komisja chciałaby mocniej zaangażować partnerów społecznych – w ramach Komitetu Dialogu Społecznego – poprzez:
 - wymianę poglądów na temat wynagrodzeń i systemów układów zbiorowych;
 - konsultacje na temat rezultatów poszczególnych Europejskich Okresów Oceny;
 - konsultacje dotyczące planowanych rozwiązań;
 - debaty na temat Raportu o zatrudnieniu.
- Państwa Członkowskie zwiększą skalę zaangażowania partnerów społecznych w procesie wdrażania wydanych pod ich adresem zaleceń.

Uwagi Komisji w sprawie zasady pomocniczości

Uwzględnienie wymiaru społecznego oraz rozwój narzędzi polityki społecznej i polityki zatrudnienia na szczeblu UE, są – zdaniem Komisji – absolutnie konieczne dla budowania „prawdziwej” EMU, choć „polityka społeczna i polityka zatrudnienia leżą przede wszystkim w zakresie odpowiedzialności Państw Członkowskich” (s. 4).

Tło polityczne

Już zdecydowano, że w latach 2014-2015 na inicjatywy związane z zatrudnieniem młodych ludzi przeznaczone zostaną 3 mld euro z budżetu UE oraz kolejne 3 mld z Europejskiego Funduszu Społecznego. Środki te mają pomóc Państwom Członkowskim we wdrożeniu Gwarancji dla młodzieży [COM(2012) 729].

Podmioty mające wpływ na proces polityczny

Dyrekcja generalna

Dyrekcja generalna ds. zatrudnienia i spraw społecznych (prowadząca)

Komisje Parlamentu Europejskiego

Komisja ds. zatrudnienia (prowadząca) – sprawozdawca nieustalony,

Komisja ds. gospodarki

OCENA

Ocena wpływu na gospodarkę

Problemy społeczne i związane z rynkiem pracy, zwłaszcza gdy dotyczą większej liczby krajów strefy euro, mogą doprowadzić do radykalizacji dotkniętych nimi obywateli, co w konsekwencji może zagrozić stabilności EMU. Wczesne identyfikowanie i eliminowanie tego rodzaju problemów może pomóc zapobiec destabilizacji. Monitorowanie trendów w zakresie polityki społecznej i polityki zatrudnienia w Państwach Członkowskich – zarówno poprzez rozszerzenie treści sprawozdań i zakresu rekomendacji wydawanych w ramach nadzoru makroekonomicznego, jak i uzupełnienie instrumentów polityki zatrudnienia i polityki społecznej o zestawienie kluczowych wskaźników (*scoreboard*) – ma jednak, w tym kontekście, niewielką wartość. Problemy społeczne i na rynku pracy zazwyczaj nie pojawiają się jednocześnie z wystąpieniem nierównowagi makroekonomicznej. Np. w Hiszpanii boom na rynku nieruchomości spowodował nawet zmniejszenie się poziomu bezrobocia. Spadek konkurencyjności państw strefy euro z południa Europy również postępował przez lata – nie prowadząc bezpośrednio do wzrostu bezrobocia – dopóki zagraniczni kredytodawcy przyznawali pożyczki tym, którzy się tego domagali, bez pobierania premii za ryzyko. Tylko wówczas gdy nierównowaga makroekonomiczna wychodzi na jaw – czyli np. pęka bańka na rynku nieruchomości lub gdy oczywisty staje się brak konkurencyjności – rzeczywiste problemy społeczne i na rynku pracy w poszczególnych państwach stają się widoczne. Wówczas jednak zapobieżenie tym problemom nie jest już możliwe.

Proponowane analizowanie trendów społecznych i na rynku pracy, które ma być dokonywane w ramach nadzoru makroekonomicznego, w rzeczywistości grozi zmniejszeniem znaczenia nadzoru wskutek odwrócenia uwagi od jego głównego celu. Tym celem jest zapewnienie wczesnej identyfikacji przypadków nierównowagi makroekonomicznej i szybkie usunięcie narastającej nierównowagi. Ze względu na fakt, że ta procedura również pozwala uniknąć problemów społecznych i na rynku pracy, włączanie w inny sposób do procesu nadzoru makroekonomicznego kwestii analizy trendów społecznych i panujących na rynku pracy nie jest konieczne.

Uzupełnienie istniejących narzędzi nadzoru polityki społecznej i polityki zatrudnienia o zestawienie kluczowych wskaźników dotyczących sytuacji społecznej i na rynku pracy spowoduje, że kwestiom tym zostanie poświęconej więcej uwagi w Rocznej Analizie Wzrostu Gospodarczego. Wątpliwe jest jednak, by miało to jakikolwiek wpływ na politykę Państw Członkowskich, ponieważ publikowana przez Komisję Roczna Analiza Wzrostu Gospodarczego stanowi dla państw źródło zaleceń o charakterze niewiążącym.

Wprowadzenie instrumentu na rzecz przywracania konwergencji i konkurencyjności z jednej strony spowoduje ograniczenie odpowiedzialności poszczególnych państw strefy euro za ich politykę, przez co zmniejszy skłonność do wprowadzania reform. Z drugiej strony pozwoli innym krajom strefy euro, również ponoszącym odpowiedzialność, na uzyskanie ograniczonego wpływu na politykę krajów znajdujących się w tarapatkach [COM(2013) 165].

„Niezależny” budżet dla strefy euro, którego wprowadzenie ma nastąpić w dłuższej perspektywie, może – z jednej strony – ułatwić absorpcję asymetrycznych wstrząsów w gospodarce, ponieważ będzie stabilizował popyt w zagrożonych państwach strefy euro. Ma to szczególnie istotne znaczenie ze względu na fakt, że państwa strefy euro nie mogą już absorbować wstrząsów poprzez dewaluację swoich walut. To właśnie dlatego w państwach strefy euro ciężar tego rodzaju wstrząsów muszą przejmować czynniki produkcji – inwestorzy, ale przede wszystkim pracownicy. To, w jakim stopniu dana gospodarka jest w stanie radzić sobie z wstrząsami, zależy od elastyczności rynku pracy. Im bardziej jest on elastyczny, tym bardziej prawdopodobne jest to, że dana gospodarka będzie w stanie zaabsorbować wstrząs bez wpadania w trwałe bezrobocie. Z drugiej strony jednak, dotacje z „niezależnego” budżetu strefy euro zmniejszą konieczność starań o to, by rynek pracy był tak elastyczny, jak to tylko możliwe. Wprowadzenie takiego budżetu może skłonić państwa strefy euro do rezygnacji z uelastyczniania rynku pracy lub nawet zachęcić do dalszego ograniczania tej elastyczności.

Co więcej, jest dyskusyjne, czy budżet strefy euro mógłby w dłuższej perspektywie bez problemu przekształcić się w system transferowy. Gdy państwo o bardzo wysokim PKB na mieszkańca – jak np. Holandia – zostanie dotknięte wstrząsem, a kraje o niskim PKB na mieszkańca – jak Estonia czy Portugalia – staną się płatnikami netto, budżet strefy euro będzie miał problemy z tym, by zostać zaakceptowany (o ile problemy nie pojawią się wcześniej). W rezultacie więc rzeczywisty cel wprowadzenia budżetu – absorpcja wstrząsów – może zostać zepchnięty na dalszy plan, na pierwszy plan wysuną się natomiast kwestie równego traktowania.

Te same zastrzeżenia dotyczą „instrumentu stabilizacji makroekonomicznej”, proponowanego jako rozwiązanie krótkookresowe. Dotacje, które mają otrzymywać Państwa Członkowskie dotknięte wstrząsem, z jednej strony będą stabilizować popyt, przez co ułatwią absorpcję tego wstrząsu, z drugiej strony jednak zagrożą elastyczności rynku pracy.

Odnosząc się do dwóch modeli uruchamiania wsparcia, należy stwierdzić: powiązanie wypłat dotacji z wielkością luki produktowej (*output gap*) jest problematyczne, oszacowanie tej luki z dużą dozą pewności jest bowiem możliwe tylko z dużym opóźnieniem. By zaabsorbować wstrząs trzeba jednak oszacować tę lukę szybko. Co więcej, proces ten wywołuje kontrowersje, bo w tym celu stosowanych jest wiele odmiennych metod.

Powiązanie wypłat z trendem bezrobocia może natomiast spowodować, że państwa - by uzyskać wyższe dotacje – nie będą wspierać finansowo rozwiązań przewidujących zatrudnianie w skróconym wymiarze czasu pracy, ponieważ osób zatrudnionych w ten sposób nie zalicza się do bezrobotnych. Powstanie również ryzyko, że Państwa Członkowskie o nieelastycznych lub przeregulowanych rynkach pracy i niewydolnych służbach zatrudnienia będą nagradzane – przynajmniej w krótkim okresie.

Poprawa funkcjonowania transgranicznych służb zatrudnienia ułatwi absorpcję wstrząsów systemowych, ponieważ pracownikom zwalnianym wskutek wstrząsu łatwiej będzie znaleźć nową pracę w innym Państwie Członkowskim. Wszelkie proponowane przez Komisję rozwiązania mające zwiększyć transgraniczną mobilność trzeba uznać za odpowiednie.

Większe zaangażowanie partnerów społecznych może pomóc w szybszym wdrażaniu na poziomie krajowym europejskich strategii dotyczących gospodarki i rynku pracy, ponieważ partnerzy społeczni mają istotny wpływ na przepisy regulujące funkcjonowanie krajowych rynków pracy oraz na poziom wynagrodzeń. Z jednej strony wspomniane zaangażowanie może zwiększyć szansę na

wprowadzenie reform strukturalnych, ale z drugiej strony może spowodować wprowadzenie porozumień płacowych niekorzystnych z punktu widzenia wydajności, szczególnie w państwach o konkurencyjnych gospodarkach. Ostatecznie więc trzeba stwierdzić, że skutki zwiększenia zaangażowania partnerów społecznych będą zależały od faktycznie przyjętych strategii.

Ocena prawna

Kompetencje prawne

Komisja uznaje, że polityka społeczna to sprawa przede wszystkim Państw Członkowskich, Komisja nie może więc nakładać jakichkolwiek wiążących wymogów w tym zakresie. Mimo to Bruksela prosi Państwa Członkowskie o prowadzenie takiej polityki społecznej, która jej zdaniem jest słuszna: chce jedynie zapewnić Państwom Członkowskim wsparcie, jeśli w ramach specjalnych umów zobowiążą się one do wprowadzenia reform wskazanych przez Komisję. Tego rodzaju umowy będą jednak stanowić pogwałcenie Traktatów Europejskich.

UE może zawierać umowy międzynarodowe wyłącznie z krajami spoza UE oraz z organizacjami międzynarodowymi (art. 217 TFEU). Co więcej, umowy te nie mogą rozszerzać kompetencji określonych w Traktatach (Deklaracja nr 24 do Traktatu Lizbońskiego). Dlatego też podstawą dla nich może być wyłącznie klauzula elastyczności (art. 352 TFEU). W takiej sytuacji jednak kompetencje musiałyby i tak podlegać ograniczeniom dotyczącym polityki społecznej, czego Komisja próbuje uniknąć, w szczególności polegającym na wyłączeniu kompetencji w zakresie określania najważniejszych zasad funkcjonowania systemów pomocy społecznej i określania wynagrodzeń (art. 153 (4) i (5)), ponieważ ograniczenie w zakresie treści, procedur i instrumentów musi być respektowane także w przypadku stosowania art. 352 TFEU.

Jeśli chodzi o przyjęcie Rozporządzeń w sprawie Koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, kompetencje w tym zakresie są po stronie UE (art. 153).

Dopóki UE nie próbuje wpływać na wyliczanie wynagrodzeń, włączenie partnerów społecznych nie budzi wątpliwości. W kwestii wyliczania wynagrodzeń UE nie ma żadnych kompetencji (art. 153 (4) TFEU).

Pomocniczość

Nie budzi wątpliwości.

Proporcjonalność

Nie budzi wątpliwości.

Zgodność z prawem UE w innych aspektach

Nie budzi wątpliwości.

WNIOSKI

Zarówno niezależny budżet dla strefy euro, jak i „instrument stabilizacji makroekonomicznej” mogą, z jednej strony, ułatwić absorpcję asymetrycznych wstrząsów w gospodarce, ale z drugiej strony zmniejszyć elastyczność rynków pracy w strefie euro lub EMU. Co więcej, dyskusyjne jest to, czy budżet strefy euro w dłuższej perspektywie zamieni się bez problemów w system transferowy. Jeśli chodzi o szczegółowe rozwiązania, uzależnienie uruchomienia „instrumentu” od zmian w poziomie bezrobocia może spowodować, że państwa nie będą finansowo wspierać rozwiązań przewidujących zatrudnianie w skróconym wymiarze czasu pracy. Stosowanie porozumień, w ramach których Państwa Członkowskie zobowiązywałyby się przed Komisją do podejmowania reform społecznych wskazanych przez Komisję, stanowiłoby naruszenie Traktatów Europejskich.

Centrum für Europäische Politik (Centrum Polityki Europejskiej, CEP) jest niemiecką organizacją pozarządową, która na bieżąco monitoruje i analizuje procesy legislacyjne prowadzone na poziomie Unii Europejskiej oraz dzieli się tą wiedzą z politykami, naukowcami, mediami i ogółem społeczeństwa.
Więcej informacji: www.cep.eu

Fundacja FOR jest organizacją pozarządową, która prowadzi działania sprzyjające rozwojowi instytucji demokratycznych oraz wzmocnieniu społeczeństwa obywatelskiego w Polsce.
Więcej informacji: www.for.org.pl