



Spis treści

III Akty przygotowawcze

EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

**515 Sessjoni Plenarja tal-KESE fit-16 u d-17 ta' Frar marca 2016**

2016/C 177/01	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Usprawnianie jednolitego rynku: więcej możliwości dla obywateli i przedsiębiorstw” (COM(2015) 550 final) . . . . .	1
2016/C 177/02	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie prospektu emisyjnego publikowanego w związku z publiczną ofertą lub dopuszczeniem do obrotu papierów wartościowych [COM(2015) 583 final] . . . . .	9
2016/C 177/03	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady i Europejskiego Banku Centralnego „Plan działania na rzecz bardziej spójnej zewnętrznej reprezentacji strefy euro na forach międzynarodowych” (COM(2015) 602 final) oraz wniosku dotyczącego decyzji Rady określającej środki na rzecz stopniowego ustanowienia jednolitej reprezentacji strefy euro w Międzynarodowym Funduszu Walutowym (COM(2015) 603 final – 2015/0250 (NLE)) . . . . .	16
2016/C 177/04	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 806/2014 w celu ustanowienia europejskiego systemu gwarantowania depozytów (COM(2015) 586 final – 2015/0270 (COD)) . . . . .	21
2016/C 177/05	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady oraz Europejskiego Banku Centralnego w sprawie działań na rzecz dokończenia budowy unii gospodarczej i walutowej [COM(2015) 600 final] oraz decyzji Komisji (UE) 2015/1937 z dnia 21 października 2015 r. ustanawiającej niezależną doradczą Europejską Radę Budżetową [C(2015) 8000 final] . . . . .	28
2016/C 177/06	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie zalecenia dotyczącego zalecenia Rady w sprawie ustanowienia w strefie euro krajowych rad ds. konkurencyjności (COM(2015) 601 final) . . . . .	35

2016/C 177/07	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie zalecenia dotyczącego zalecenia Rady w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro (COM(2015) 692 final) . . . . .	41
2016/C 177/08	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącego utworzenia Programu wspierania reform strukturalnych na lata 2017–2020 oraz zmieniającego rozporządzenia (UE) nr 1303/2013 oraz (UE) nr 1305/2013 [COM(2015) 701 final – 2015/0263 (COD)] . . . . .	47
2016/C 177/09	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady „Wdrażanie europejskiej agendy bezpieczeństwa: Plan działania UE przeciwko nielegalnemu handlowi bronią palną i materiałami wybuchowymi oraz ich wykorzystywaniu do celów niezgodnych z prawem” [COM(2015) 624 final] i wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zwalczania terroryzmu i zastępującej decyzję ramową Rady 2002/475/WSiSW w sprawie zwalczania terroryzmu [COM(2015) 625 final – 2015/0281(COD)] . . . . .	51
2016/C 177/10	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1406/2002 ustanawiające Europejską Agencję Bezpieczeństwa Morskiego (COM(2015) 667 final – 2015/0313 (COD)) . . . . .	57

## III

(Akty przygotowawcze)

## EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

515 SESSJONI PLENARJA TAL-KESE FIT-16 U D-17 TA' FRAR MARCA 2016

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Usprawnianie jednolitego rynku: więcej możliwości dla obywateli i przedsiębiorstw”**

(COM(2015) 550 final)

(2016/C 177/01)

**Sprawozdawca: Antonello PEZZINI**

Dnia 15 lipca 2015 r. Komisja, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

*komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Usprawnianie jednolitego rynku: więcej możliwości dla obywateli i przedsiębiorstw”*

(COM(2015) 550 final).

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię w dniu 1 marca 2016 r.

Na 515. sesji plenarnej w dniach 16–17 marca 2016 r. (posiedzenie z dnia 16 marca 2016 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 170 do 2 (1 osoba wstrzymała się od głosu) przyjął następującą opinię:

### 1. Wnioski i zalecenia

1.1. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) wielokrotnie wskazywał, że jednolity rynek należy do kluczowych elementów integracji europejskiej, z którym wiążą się potencjalne, bezpośrednio odczuwalne korzyści i który może być źródłem zrównoważonego wzrostu gospodarek europejskich.

1.1.1. Komitet apeluje, aby we wdrażaniu jednolitego rynku przywiązywać szczególną wagę do sektorów zielonej gospodarki poprzez rozwijanie zrównoważonych modeli rynku produkcji i konsumpcji, realizując dalej zasady gospodarki o obiegu zamkniętym i przeciwdziałania zmianie klimatu w oparciu o badania nowych wskaźników.

1.1.2. Jeżeli chodzi o rynek energii, EKES uważa, że konieczne jest zintensyfikowanie wysiłków i inwestycji w sektorze sieci gazowych i elektrycznych oraz wprowadzenie zasady pomocniczości w zakresie magazynowania zasobów energetycznych pomiędzy poszczególnymi państwami członkowskimi.

1.2. Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego i Europejski Fundusz Społeczny powinny kłaść coraz większy nacisk na jednolity rynek i włączenie społeczne obywateli oraz pracowników europejskich.

1.3. Co się tyczy pakietu na rzecz mobilności pracowników, należy go ukierunkować na usunięcie wszystkich przeszkód w swobodnym przepływie pracowników, przy jednoczesnym utrzymaniu wysokiego poziomu zabezpieczenia społecznego. EKES wzywa w tym celu do lepszej koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego poprzez wprowadzenie instytucji zabezpieczenia społecznego pełniących funkcje uznane na poziomie europejskim. Uważa, że zasadnicze znaczenie ma pełne wdrożenie Traktatu dotyczącego praw pracowników do informacji i konsultacji, i wyraża życzenie, by w większym stopniu włączyć pracowników w zarządzanie przedsiębiorstwem.

1.4. EKES uważa, że konsumenci powinni być traktowani jako główni uczestnicy jednolitego rynku, i zwraca się do Komisji, by bardziej stanowczo zajęła się koordynacją prawodawstwa wspólnotowego w tym sektorze i poprawiła mechanizmy rozstrzygania sporów. Konieczne jest zwiększenie wysiłków na rzecz poprawy bezpieczeństwa produktów oraz wzmocnienia nadzoru rynku, ze szczególnym uwzględnieniem oszustw na rynku cyfrowym. W tym celu oczekuje opracowania racjonalnego mechanizmu zbiorowego dochodzenia roszczeń dla konsumentów, obowiązującego również na szczeblu ponadkrajowym.

1.5. EKES uważa, że należy poprawić detaliczne usługi finansowe we wszystkich państwach, i ma nadzieję, że w różnych krajach uruchomione zostaną punkty kompleksowej obsługi i ich sieci powiązane z europejskim systemem centralnym.

1.6. Przedsiębiorczość społeczna i oparta na współpracy ma zasadnicze znaczenie dla spójności społecznej, gdyż zapewnia europejskim obywatelom bardziej wydajny i trwały wzrost gospodarczy. W tym celu Komitet może wnieść wkład w rozważania Komisji i przedstawił już propozycję stałej struktury<sup>(1)</sup>, w ramach której można by dogłębniej przeanalizować poszczególne aspekty.

1.7. Służby i sieci oferujące usługi, informacje, doradztwo prawne i pomoc we wprowadzaniu produktu do obrotu powinny być adresowane do całej gamy różnych przedsiębiorstw<sup>(2)</sup>, ze szczególnym uwzględnieniem mikroprzedsiębiorstw.

1.7.1. Wszystkie organizacje najbardziej reprezentatywne dla rozmaitych form przedsiębiorstw, jeżeli dowiedziono ich reprezentatywności, powinny uczestniczyć w dialogu społecznym na poziomie przedsiębiorstwa.

1.8. Przedsiębiorstwa europejskie, zwłaszcza MŚP, w szczególności mikroprzedsiębiorstwa, potrzebują silnego i dynamicznego jednolitego rynku. EKES zgadza się, że konieczne jest przedstawienie wniosku ustawodawczego w sprawie niewypłacalności przedsiębiorstw, w tym wczesnej restrukturyzacji przedsiębiorstw, i popiera propozycję „drugiej szansy” dla przedsiębiorców. We wniosku tym należy zwrócić uwagę na ochronę pracowników i konsumentów, a także na konieczność zapewnienia im odpowiednich zabezpieczeń.

1.9. EKES jest zdania, że niezbędne jest rozwinięcie zasady wzajemnego uznawania towarów niezharmonizowanych między przedsiębiorstwami a podmiotami sektora publicznego.

1.10. EKES podkreśla potrzebę zmniejszenia i usunięcia barier administracyjnych, które ograniczają rozwój przedsiębiorstw i stanowią największe obciążenie dla małych i średnich przedsiębiorstw oraz mikroprzedsiębiorstw. Trzeba zlikwidować dodatkowe i zbędne wymogi wprowadzone przez państwa członkowskie, jeśli wymogi te stoją w sprzeczności z którąś dyrektywą lub jej celami. Komitet zwraca się także o zaostrzenie kontroli spójności przez Komisję. EKES podkreśla, że specyficzne uwarunkowania dla osób wykonujących wolne zawody powinny zostać utrzymane, a współpracę internetową między organami państw członkowskich należy wzmocnić.

1.11. Istotne jest zwiększenie skuteczności dyrektywy usługowej i procedur powiadamiania ustanowionych w dyrektywie poprzez przeciwdziałanie przejawom protekcjonizmu i dodatkowym przeszkodom w swobodnym przepływie usług w oparciu o podejście sektorowe, tak by wskazać rozbieżności i przeszkody. Należy również przyjąć zasadę „zero tolerancji” w oparciu o ukierunkowane postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w wypadku dowiedzionej niezgodności z dyrektywą.

<sup>(1)</sup> Dz.U. C 177 z 11.6.2014, s. 1.

<sup>(2)</sup> Dz.U. C 255 z 22.9.2010, s. 31.

1.12. EKES apeluje o zapewnienie lepszego stosowania dyrektywy dotyczącej delegowania pracowników (96/71/WE) oraz wdrażanie dyrektywy z 2014 r. w sprawie egzekwowania.

1.13. Istotne i wskazane wydaje się wspieranie uznawania kwalifikacji zawodowych i akademickich oraz wspieranie stosowania zasady wzajemnego uznawania poprzez proces harmonizacji zapewniający równy dostęp.

1.13.1. W tym kontekście istotne staje się rozszerzenie europejskiej legitymacji zawodowej o nowe zawody.

1.14. Fundamentalne znaczenie ma również wspieranie normalizacji europejskiej poprzez oddolny system obejmujący ciągłe zaangażowanie partnerów społecznych, konsumentów i organizacji ekologicznych.

1.15. Komitet apeluje, by rozpoczęto kampanię z bezpośrednim udziałem obywateli, zwłaszcza młodszych, która byłaby wyrazem obywatelstwa europejskiego. Polegałaby ona na uruchomieniu **aplikacji na smartfony** i interaktywnego, telematycznego portalu UE we wszystkich językach, na którym zamieszczano by osobiste uwagi, tak by zapewnić jego pełne i prawidłowe działanie i zapobiec asymetryczności informacji wobec obywateli. EKES zwraca się również o wprowadzenie **Erasmusa w dziedzinie rzemiosła i przygotowania do zawodu na jednolitym rynku**, co umożliwi młodym rzemieślnikom, nowym osobom wykonującym wolny zawód i uczniom szkolącym się w zawodzie doświadczenie jedności europejskiego rynku oraz skorzystanie z wymiany doświadczeń i umiejętności.

1.16. Komitet uważa również, że istotne jest rozpoczęcie poza granicami UE kampanii promocyjnej z udziałem Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych pt. **„Jednolity rynek europejski – niepowtarzalna szansa na pewne i mocne partnerstwa obejmujące ponad 500 mln obywateli”**.

## 2. Plan działania na rzecz pełnego wykorzystania możliwości jednolitego rynku

2.1. Jednolity rynek stanowi centralny punkt integracji europejskiej, na którym opierają się zaufanie obywateli do projektu europejskiego, duch inicjatywy przedsiębiorstw europejskich, harmonijny i zrównoważony rozwój działalności produkcyjnej, handlowej i usługowej, a także rozwój zasobów ludzkich.

2.2. Niedawno Komisja przedstawiła propozycję utworzenia europejskiej unii energetycznej, strategię na rzecz jednolitego rynku cyfrowego, plan działania na rzecz tworzenia unii rynków kapitałowych, inicjatywę „Handel dla wszystkich”, bogaty pakiet środków dotyczących gospodarki o obiegu zamkniętym, a także pakiet dotyczący przejrzystości systemów opodatkowania.

2.3. Jednolity rynek – stworzony w celu umożliwienia wszystkim obywatelom Europy czerpania pełnych korzyści z możliwości życia, pracy, zamieszkania, nauki, produkcji i zakupów w jakimkolwiek miejscu Unii Europejskiej, bez żadnych ograniczeń – wyeliminował, w ciągu 23 lat od swojego powstania, wiele przeszkód i utrudnień w swobodnym korzystaniu z tych podstawowych wolności.

2.4. Pomimo poczynionych postępów nadal występują poważne niedostatki i luki w pełnym wdrożeniu jednolitego rynku, które „hamują innowacyjność i zniechęcają przedsiębiorstwa do opracowywania nowych produktów i usług w Europie, do zatrudniania dodatkowych pracowników oraz do ekspansji na nowe rynki”<sup>(3)</sup>.

2.5. Przeszkody w swobodnym przepływie osób, towarów, usług i kapitału utrudniają wzrost gospodarczy i tworzenie miejsc pracy oraz szkodzą konkurencyjności przedsiębiorstw europejskich, tak więc – biorąc pod uwagę pozytywne wyniki aktów o jednolitym rynku I i II – konieczne jest obecnie podjęcie radykalnego kroku w celu zapewnienia optymalnego funkcjonowania jednolitego rynku i spożytkowania jego niewykorzystanego potencjału.

<sup>(3)</sup> COM(2015) 550 final, pkt 1.2.

2.6. Należy zatem „nadal usuwać przeszkody i przeciwdziałać intelektualnym i ideologicznym barierom, aby w pełni zrealizować tę jedyną w swoim rodzaju strategię współpracy, przynoszącą korzyści wszystkim obywatelom 28 państw członkowskich i 3 państw Europejskiego Obszaru Gospodarczego”<sup>(4)</sup>.

2.7. W swoim programie na lata 2015–2018 CMJR uznał za priorytetową „strategię na rzecz jednolitego rynku cyfrowego i rynku energii” i różne inne formy współpracy, takie jak wzmocnienie systemu rozwiązywania problemów jednolitego rynku<sup>(5)</sup>.

2.8. Komisja zapoczątkowała inicjatywę „Akt o jednolitym rynku I” w kwietniu 2011 r. oraz inicjatywę „Akt o jednolitym rynku II” w październiku 2012 r. – w sprawie których EKES zajął stanowisko<sup>(6)</sup> – na podstawie zaleceń zawartych w sprawozdaniu Maria Montiego z 2010 r.

2.9. Pogłębiony i bardziej sprawiedliwy jednolity rynek jest jednym z dziesięciu priorytetów politycznych Komisji – usunięcie pozostałych barier regulacyjnych i innych na jednolitym rynku towarów i usług zostało uznane za jeden z priorytetów w *Rocznej analizie wzrostu gospodarczego na 2015 r.*<sup>(7)</sup>.

2.10. Od czasu sprawozdania Paola Cecchiniego z 1988 r. na temat kosztu zaniechania integracji europejskiej przedstawione zostały liczne plany działania określające priorytety służące realizacji jednolitego rynku, a Komisja wielokrotnie przedstawiała propozycje wytycznych i środków, które nie przyniosły jednak do tej pory zadowalających rezultatów. Wezwanie do konkretnych działań zawarte przez Komisję w nowym planie działania powinno być uwzględnione w tych ramach.

### 3. Propozycje zawarte w planie działania Komisji

3.1. W planie działania określone są trzy główne cele służące realizacji jednolitego rynku:

- tworzenie możliwości dla konsumentów, przedstawicieli wolnych zawodów oraz przedsiębiorstw,
- wspieranie i przeprowadzanie modernizacji, a także wprowadzanie innowacji, których potrzebuje Europa,
- zapewnianie praktycznych rozwiązań przynoszących korzyści konsumentom i przedsiębiorstwom w ich codziennym życiu.

3.2. Głównymi elementami inicjatywy są:

- a) zrównoważony rozwój gospodarki dzielenia się;
- b) rozwój MŚP i przedsiębiorstw typu start-up;
- c) urzeczywistnienie rynku usług bez granic;
- d) zwalczanie restrykcyjnych środków w sektorze handlu detalicznego;
- e) zapobieganie dyskryminacji konsumentów i przedsiębiorców;
- f) modernizacja systemu normalizacji techniczno-prawnej;
- g) konsolidacja europejskich ram własności intelektualnej;
- h) silniejsza kultura przestrzegania przepisów i ich egzekwowania;
- i) przejrzysty, skuteczny i odpowiedzialny rynek zamówień publicznych;
- j) umocnienie jednolitego rynku towarów i usług – pełne wdrożenie dyrektywy usługowej i jej rozszerzenie, wzajemne uznawanie i kontrole zgodności nielegalnych produktów.

<sup>(4)</sup> EESC-2014-04518-00-00 („Wkład CMJR w Komitet Sterujący ds. Strategii »Europa 2020«”).

<sup>(5)</sup> EESC-2015-05912-00-00 (program prac CMJR).

<sup>(6)</sup> Dz.U. C 67 z 6.3.2014, s. 53; Dz.U. C 76 z 14.3.2013, s. 24; Dz.U. C 24 z 28.1.2012, s. 99.

<sup>(7)</sup> COM(2014) 902 final.

3.3. Komisja zamierza ułatwić ten proces poprzez aktywne działanie w zakresie wdrażania właściwych dyrektyw i rozporządzeń oraz poprzez szereg środków opartych na możliwościach, modernizacji i konkretnych wynikach, realizując dokładnie i – mamy nadzieję – wiążący harmonogram.

#### 4. Uwagi ogólne

4.1. EKES wielokrotnie wyrażał przekonanie o konieczności podjęcia środków, które pozwolą spożytkować potencjał jednolitego rynku z korzyścią dla przedsiębiorstw, pracowników, konsumentów, obywateli i innych zainteresowanych stron w takich dziedzinach, jak usługi, dostęp do finansowania, uproszczenie obciążeń biurokratycznych dla MŚP przy zachowaniu ochrony pracowników, konsumentów i środowiska, aktualizacja i rozwinięcie norm technicznych i prawnych, handel elektroniczny, jednolity rynek cyfrowy i mobilność.

4.1.1. W związku z tym Komitet uważa, że niezbędne jest, by wszyscy obywatele, zwłaszcza młodzi, uświadomili sobie wartość jednolitego rynku, co wymaga przedsięwzięcia następujących środków:

- kampanii z bezpośrednim udziałem obywateli pod hasłem: **„Europejski jednolity rynek należy do mnie i nie dopuszczę do jego nieprawidłowego funkcjonowania”**, która polegałaby na uruchomieniu **aplikacji na smartfony i interaktywnego, telematycznego portalu UE** we wszystkich językach, tak by zapewnić jego pełne i prawidłowe działanie i zapobiec asymetryczności informacji wobec obywateli,
- EKES zwraca się również o wprowadzenie **Erasmusa w dziedzinie rzemiosła i przygotowania do zawodu na jednolitym rynku**, co umożliwi młodym rzemieślnikom, nowym osobom wykonującym wolny zawód i uczniom szkolącym się w zawodzie doświadczenie jedności europejskiego rynku oraz skorzystanie z wymiany doświadczeń i umiejętności,
- kampanii na rzecz **jednolitego rynku europejskiego** w celu zwiększenia świadomej obecności **Europy jako takiej** na rynkach światowych, szczególnie azjatyckich i amerykańskich, przy czynnym udziale Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych,
- kampanii dotyczącej specyfiki wrażliwych sektorów usług w europejskich ramach spójności.

4.2. Zdaniem EKES-u przed podjęciem nowych inicjatyw legislacyjnych trzeba nadać pierwszoplanowe znaczenie mechanizmom skutecznego wprowadzania w życie istniejących przepisów poprzez ustanowienie dynamicznego systemu gromadzenia informacji, a także ulepszenie ocen skutków, tak by zarówno wykryć naruszenia, jak i wskazać nowe środki służące skuteczniejszemu urzeczywistnieniu jednolitego rynku. Przy tym należy przeanalizować, na ile deregulacje doprowadzą do oczekiwanych efektów (prognozy).

4.3. EKES uważa, że należy przeprowadzić jakościową selekcję zasad ochrony konsumentów, zapewniając proporcjonalność, przejrzystość, skuteczność i rzeczywistą europejską wartość dodaną.

4.4. EKES uważa, że priorytetowe znaczenie dla wspierania i wzmacniania swobodnego przepływu towarów i usług ma potwierdzenie klauzul wzajemnego uznawania przy jednoczesnej analizie poszczególnych przypadków.

4.4.1. W związku z tym wskazane jest opracowanie przepisów, z których część w określonych przypadkach mogłaby zostać włączona do 29. systemu wraz z odniesieniem do najlepszych doświadczeń poszczególnych państw.

4.5. EKES wspiera rozwój usług w sektorach produkcji poprzez działania zapewniające nowe modele biznesowe dla wspólnej dostawy towarów i usług. Lepsza transpozycja dyrektywy usługowej oraz sporządzenie jaśniejszych przepisów wykonawczych w drodze większego konsensusu mogłyby zagwarantować zastosowanie zgodne z techniczno-prawnymi normami jakości.

4.6. Komitet wyraża zadowolenie, że w komunikacie Komisji poświęcono rozdział gospodarce dzielenia się. Przyjął już wiele opinii na ten temat<sup>(8)</sup>, a obecnie sporządza opinię rozpoznawczą w tej sprawie na wniosek prezydencji niderlandzkiej, a także dwie opinie z inicjatywy własnej dotyczące nowych trendów w konsumpcji.

4.6.1. EKES uważa, że gospodarka dzielenia się umożliwi dokonanie znacznych postępów na drodze do bardziej etycznej gospodarki opartej na europejskich wartościach, a także pomaga konsumentom w przyjęciu etycznych modeli konsumpcji.

4.6.2. Gospodarka dzielenia się wymaga pod pewnymi względami przekształcenia kultury pracy i oferuje olbrzymie możliwości tworzenia zatrudnienia. Stanowi również innowację przynoszącą korzyści środowisku naturalnemu.

4.6.3. Komitet może wnieść wkład do rozważań Komisji w tej dziedzinie i przedstawił już propozycję stałej struktury, w ramach której można by dogłębniej przeanalizować te kwestie.

4.7. Zdaniem EKES-u należy w pełni wykorzystać cały potencjał gospodarki dzielenia się, jednocześnie lepiej wyjaśniając zasady mające zastosowanie do oferowanych przez nią usług, w oparciu o rzetelne dane na temat rzeczywistej sytuacji w całej Europie. Każde podejmowane działanie legislacyjne będzie musiało uwzględniać konieczność zagwarantowania równego traktowania wszystkich podmiotów działających na rynku. W tym kontekście należy zagwarantować także wysokie europejskie standardy prawa pracy, ochrony socjalnej i ochrony konsumentów.

4.8. Według EKES-u należy stawić czoła przeszkodom w swobodnym przepływie usług, skupiając się na usługach biznesowych, budownictwie, turystyce i handlu detalicznym, a także na usługach dla przedsiębiorstw: państwa członkowskie powinny lepiej rozwinąć usługi informacyjne na temat krajowych przepisów dotyczących świadczenia usług transgranicznych oraz uzasadnić wszelkie zasady lub dodatkowe wymogi nałożone na dostawców usług, w sposób niedyskryminacyjny, powiadamiając o nich Komisję. EKES apeluje, by Komisja podjęła wysiłki na rzecz ujednoczenia i polepszenia funkcjonowania pojedynczych punktów kontaktowych, poprawiając wzajemne powiązania między już istniejącymi instrumentami<sup>(9)</sup>.

4.9. EKES uważa, że kluczowe znaczenie ma wzmocnienie postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w celu zapewnienia kultury przestrzegania przepisów na poziomie UE i ich prawidłowej transpozycji do prawa krajowego – państwa członkowskie powinny przyjąć tę kulturę przestrzegania przepisów między innymi poprzez zastosowanie silnego centralnego nadzoru i szybsze prowadzenie postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom na poziomie europejskim, w razie takiej konieczności, ale również poprzez większą współpracę i partnerstwo między Komisją a organami administracji krajowej.

4.10. Zdaniem EKES-u proponowany plan działania powinien w większym stopniu uwzględniać inicjatywy dotyczące MŚP, przedsiębiorstw typu start-up, wsparcia innowacji i zastosowań cyfrowych, stanowiące kluczowe elementy dla wzrostu i zwiększenia zatrudnienia w Unii. W tym kontekście trzeba rozważyć możliwość „drugiej szansy dla przedsiębiorców”.

4.11. Zdaniem EKES-u Komisja powinna dopilnować, aby transpozycja nowych dyrektyw dotyczących zamówień publicznych<sup>(10)</sup> została przeprowadzona przez państwa członkowskie w terminowy i właściwy sposób, biorąc pod uwagę, że działalność objęta tymi dyrektywami odpowiada za ok. 20 % PKB UE.

4.12. Różne formy przedsiębiorstw w UE zależą od zróżnicowanego rozwoju historycznego naszego kontynentu. Wśród licznych form wyróżnia się i zyskuje coraz większe znaczenie gospodarka dzielenia się, ponieważ odpowiada ona potrzebom społeczeństwa, zapewniając rozsądne ceny, i obejmuje różne formy zatrudnienia i przedsiębiorczości.

4.13. Komitet zwraca się do Komisji Europejskiej, by wspierała gospodarkę społeczną, m.in. przyjmując konkretny plan, oraz wyeliminowała przeszkody, które utrudniają działalność przedsiębiorstw społecznych, uniemożliwiając im pełne wykorzystanie potencjału jednolitego rynku.

<sup>(8)</sup> Dz.U. C 177 z 11.6.2014, s. 1; Dz.U. C 13 z 15.1.2016, s. 26; Dz.U. C 67 z 6.3.2014, s. 23.

<sup>(9)</sup> SOLVIT, RAPEX, punkt kontaktowy ds. produktów itp.

<sup>(10)</sup> Dyrektywy 2014/23/UE, 2014/24/UE, 2014/25/UE.



4.14. Normalizacja europejska z udziałem wszystkich partnerów społecznych i zainteresowanych stron powinna mieć coraz większy wkład w uzupełnianie i wzbogacanie procesów zachodzących w gospodarce światowej, zarówno w celu wniesienia wartości dodanej wyróżniającej Europę jako społeczną gospodarkę rynkową, jak również w celu pobudzenia gospodarki europejskiej w procesach globalizacji.

4.14.1. Wskazane jest większe uwzględnienie europejskiej kultury normalizacji w światowych procesach normalizacji, a także nadanie jej w tych ramach większego znaczenia.

## 5. Uwagi szczegółowe

### 5.1. *Konsumenci i obywatele*

5.1.1. Europejscy konsumenci są coraz bardziej świadomi tego, że rządy państw członkowskich, często pod wpływem silnych interesów gospodarczych, tworzą coraz więcej bezpośrednich i pośrednich przeszkód w swobodnym przepływie osób, towarów, usług i kapitału.

5.1.2. Ubezpieczenia towarów, usług i odpowiedzialności powinny działać swobodnie we wszystkich krajach UE.

5.1.3. Nie stworzono wspólnego systemu elektronicznego między państwami, mającego na celu zharmonizowanie i uproszczenie opłat autostradowych dla pojazdów prywatnych i użytkowych.

5.1.4. System kontroli pojazdów nie został zharmonizowany i udostępniony obywatelom we wszystkich państwach członkowskich.

5.1.5. Gniazdka elektryczne, coraz bardziej potrzebne obywatelom europejskim, nie zostały jeszcze ujednoczone.

5.1.6. Nawet rozmiary odzieży i obuwia różnią się w zbyt wielu państwach.

5.1.7. Komitet opowiada się za szerokimi działaniami uświadamiającymi adresowanymi do konsumentów na temat korzyści wynikających ze stanowczego działania na rzecz wzmocnienia wspólnych norm na jednolitym rynku.

5.1.8. EKES zachęca Komisję do przedstawienia propozycji ujednoczenia informacji adresowanych do obywateli na temat artykułów wyposażenia wnętrz.

### 5.2. *Osoby niepełnosprawne*

5.2.1. Osoby niepełnosprawne, stanowiące 15 % ludności Europy, muszą mierzyć się z dodatkowymi przeszkodami uniemożliwiającymi im korzystanie ze swobód przewidzianych w ramach jednolitego rynku. EKES z zadowoleniem przyjmuje przedstawiony ostatnio przez Komisję europejski akt w sprawie dostępności, który ma na celu wspieranie dostępu do towarów i usług.

### 5.3. *Zawody*

5.3.1. Zdaniem EKES-u niezbędne jest utworzenie wspólnych przepisów dla wolnych zawodów, obowiązujących we wszystkich krajach europejskich, oraz rozszerzenie europejskiej legitymacji zawodowej na jak największą liczbę kategorii z poszanowaniem przepisów europejskiej dyrektywy o uznawaniu kwalifikacji zawodowych.

### 5.4. *Patenty*

5.4.1. Brakuje systemów ochrony własności intelektualnej, zwłaszcza dla MŚP, i panuje niepewność co do możliwości współistnienia jednolitego patentu z krajowymi patentami i dodatkowymi krajowymi świadectwami ochronnymi.

5.4.2. EKES zgadza się z potrzebą ustanowienia jednolitego sądu, który byłby w stanie zagwarantować wyłączną jurysdykcję w odniesieniu do patentów.

5.4.3. EKES popiera propozycję Komisji, by proces przyznawania jednolitego tytułu dodatkowych świadectw ochronnych przenieść na szczebel UE.

### 5.5. *Zamówienia publiczne*

5.5.1. Jeżeli chodzi o zamówienia publiczne, EKES zaleca wdrożenie systemu gromadzenia danych i nowych instrumentów analitycznych, które służą do wykrywania problemów i nieprawidłowości.

5.5.2. Bardzo przydatne mogłoby się okazać założenie europejskich rejestrów zamówień publicznych w celu wskazania nieprawidłowości występujących podczas procedury zamówień publicznych.

5.5.3. EKES zgadza się, że stosowne byłoby ustanowienie dobrowolnego mechanizmu oceny *ex ante* aspektów dotyczących udzielania zamówień publicznych w ramach realizacji niektórych szeroko zakrojonych projektów infrastrukturalnych.

### 5.6. *Solvit*

5.6.1. EKES zachęca Komisję do poszerzenia uprawnień i wpływów sieci SOLVIT, tak by przepisy dotyczące jednolitego rynku były przestrzegane przez państwa członkowskie, które są ostatnio bardzo wyczulone na wzbierającą falę nacjonalizmu.

5.6.2. EKES podkreśla, że wsparcie dla wdrożenia jednolitego rynku jest wciąż zbyt słabe, a działania poszczególnych krajów uniemożliwiają jego pełną realizację – zbyt liczne.

Bruksela, dnia 16 marca 2016 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Georges DASSIS

---

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie prospektu emisyjnego publikowanego w związku z publiczną ofertą lub dopuszczeniem do obrotu papierów wartościowych**

[COM(2015) 583 final]

(2016/C 177/02)

**Sprawozdawca: Milena ANGEŁOWA**

Rada, w dniu 15 stycznia 2016 r., oraz Parlament Europejski, w dniu 18 stycznia 2016 r., postanowiły, zgodnie z art. 114 TFUE, zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

*wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie prospektu emisyjnego publikowanego w związku z publiczną ofertą lub dopuszczeniem do obrotu papierów wartościowych*

[COM(2015) 583 final].

Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 3 marca 2016 r.

Na 515. sesji plenarnej w dniach 16 i 17 marca 2016 r. (posiedzenie z 16 marca 2016 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 158 do 1 (2 osoby wstrzymały się od głosu) przyjął następującą opinię:

## **1. Wnioski i zalecenia**

1.1. EKES zdecydowanie popiera aktualny wniosek dotyczący rozporządzenia, a także leżące u jego podstaw podejście, tj. uproszczenie i usprawnienie wymogów dotyczących prospektu emisyjnego publikowanego w związku z publiczną ofertą papierów wartościowych na rynkach regulowanych, co zwiększa jego opłacalność i użyteczność dla inwestorów pod względem zawartych w nim informacji. Komitet pochwała większą przejrzystość prawną, jaką zapewnia w tym przypadku emitentom, inwestorom i wszystkim zainteresowanym stronom forma rozporządzenia zamiast dyrektywy, co zarówno zwiększa zaufanie inwestorów, jak i sprzyja urzeczywistnieniu unii rynków kapitałowych.

1.2. EKES wyraża zadowolenie z powodu szczególnego nacisku na przywrócenie zaufania inwestorów, pochwała konkretne działania podjęte w tym względzie i popiera zasadę, że sprawienie, aby prospekty emisyjne były bardziej przyjazne dla czytelnika i lepiej odpowiadające konkretnej sytuacji emitenta, przynosi podwójną korzyść związaną z obniżeniem kosztów i zwiększeniem znaczenia prospektu dla potencjalnych inwestorów. EKES dostrzega także w możliwości udostępnienia wszystkich prospektów emisyjnych w UE we wspólnej, przyjaznej dla użytkownika i dostępnej bazie danych źródło pobudzenia rozwoju rynków kapitałowych w Europie, zwiększenia zaufania inwestorów, a także opracowania bardziej zróżnicowanych produktów finansowych.

1.3. Wniosek dotyczący rozporządzenia ma wyraźnie na celu ograniczenie obciążeń administracyjnych związanych z przygotowaniem prospektu emisyjnego dla wszystkich emitentów, a zwłaszcza dla MŚP, dokonujących częstych emisji papierów wartościowych i ofert wtórnych, a tym samym zasługuje na poparcie EKES-u. Godne pochwały są również wysiłki prowadzące do uczynienia z prospektu istotniejszego narzędzia informacyjnego dla potencjalnych inwestorów oraz osiągnięcia większej spójności między unijnymi przepisami dotyczącymi prospektów emisyjnych a innymi unijnymi przepisami dotyczącymi obowiązków informacyjnych.

1.4. Aby można było osiągnąć cele przedstawione we wniosku dotyczącym rozporządzenia, wszystkie zainteresowane strony powinny być ściśle zaangażowane w proces tworzenia prawodawstwa 2. poziomu i dogłębną, ilościową ocenę skutków, która powinna zostać przeprowadzona dwa lata po wejściu w życie rozporządzenia. EKES wyraża szczególne zainteresowanie aktywnym udziałem w tych konsultacjach.

1.5. Komitet apeluje do Komisji o uściślenie niektórych niejasnych kwestii, które mogą mieć wpływ na proponowane rozporządzenie, oraz o unikanie wszelkich sytuacji, w których margines swobody pozostawiony państwom członkowskim może przyczynić się do tworzenia niepotrzebnych i nieproporcjonalnych obciążeń dla emitentów lub też może negatywnie wpłynąć na jasność stosownych informacji dla inwestorów. Z tego względu zdecydowanie zaleca się, aby ESMA, korzystając ze swych uprawnień do większego ujednoczenia praktyk nadzorczych w państwach członkowskich, uwzględniła poglądy nie tylko lokalnych organów regulacyjnych, lecz również podmiotów lokalnych, w tym uczestników rynku.

## 2. Wniosek Komisji Europejskiej

2.1. Zreformowanie przepisów dotyczących publikowania prospektu emisyjnego w związku z publiczną ofertą należy do trzeciego filaru planu inwestycyjnego dla Europy <sup>(1)</sup>, którego celem jest ulepszenie otoczenia biznesu i który stanowi kluczowy element unii rynków kapitałowych <sup>(2)</sup>.

2.2. Wniosek dotyczący rozporządzenia pojawia się jako wynik długofalowych wysiłków Komisji Europejskiej na rzecz poprawy ram prawnych dotyczących ujawniania informacji w chwili emitowania papierów wartościowych. Z tego względu elementy wniosku należy oceniać retrospektywnie, uwzględniając postępy, które już osiągnięto na różnych etapach starań.

2.2.1. Dyrektywa 2003/71/WE Parlamentu Europejskiego i Rady <sup>(3)</sup> zastąpiła dwie wcześniejsze dyrektywy w sprawie danych szczegółowych związanych z dopuszczeniem do obrotu (1980) <sup>(4)</sup> i w sprawie prospektów emisyjnych (1989) <sup>(5)</sup> – które spotkały się z silną krytyką ze strony zainteresowanych stron, ponieważ dopuszczały na terytorium Unii praktyki znacznie różniące się między sobą oraz opierały się na systemie wzajemnego uznawania ze znaczną swobodą uznania pozostawioną organom przyjmującego państwa członkowskiego. W dyrektywie z 2003 r. wprowadzono również po raz pierwszy zasadę „paszportu jednolitego”.

2.2.2. Przegląd dyrektywy 2003/71/WE w 2010 r. pokazał, że pomimo poczynionych postępów w dyrektywie nie zachowano niezbędnej jasności prawa i nie osiągnięto potrzebnej równowagi między efektywnością rynku a ochroną inwestorów, a także iż nie była ona wystarczająco skuteczna. W konsekwencji zastąpiono ją dyrektywą 2010/73/UE <sup>(6)</sup>.

2.2.3. Skutki dyrektywy 2010/73/UE oceniono po trzech latach od jej wejścia w życie. Ocena jasno pokazała, że za sprawą dyrektywy nie osiągnięto oczekiwanych wyników (na przykład w odniesieniu do podsumowania prospektu emisyjnego), że nie była ona wystarczająco ambitna (w kwestii proporcjonalnych systemów obowiązków informacyjnych) oraz że po prostu nie zawierała środków niezbędnych do spełnienia wszystkich oczekiwań zainteresowanych stron.

<sup>(1)</sup> COM(2014) 903 final.

<sup>(2)</sup> COM(2015) 468 final. Plan działań na rzecz unii rynków kapitałowych zawiera kompleksowy i ambitny program środków na rzecz zwiększenia roli finansowania rynkowego w gospodarce europejskiej.

<sup>(3)</sup> Dyrektywa 2003/71/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 4 listopada 2003 r. w sprawie prospektu emisyjnego publikowanego w związku z publiczną ofertą lub dopuszczeniem do obrotu papierów wartościowych i zmieniająca dyrektywę 2001/34/WE (Dz.U. L 345 z 31.12.2003, s. 64).

<sup>(4)</sup> Dyrektywa Rady 80/390/EWG z dnia 17 marca 1980 r. koordynująca wymagania dotyczące sporządzania, kontroli i rozpowszechniania szczegółowych danych notowań publikowanych w celu dopuszczenia papierów wartościowych do publicznych notowań giełdowych (Dz.U. L 100 z 17.4.1980, s. 1).

<sup>(5)</sup> Dyrektywa Rady 89/298/EWG z dnia 17 kwietnia 1989 r. w sprawie koordynacji wymagań dotyczących sporządzania, szczegółowej kontroli i rozpowszechniania prospektów emisyjnych publikowanych w związku z publiczną ofertą sprzedaży zbywalnych papierów wartościowych (Dz.U. L 124 z 5.5.1989, s. 8).

<sup>(6)</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/73/UE z dnia 24 listopada 2010 r. zmieniająca dyrektywę 2003/71/WE w sprawie prospektu emisyjnego publikowanego w związku z publiczną ofertą lub dopuszczeniem do obrotu papierów wartościowych oraz dyrektywę 2004/109/WE w sprawie harmonizacji wymogów dotyczących przejrzystości informacji o emitentach, których papiery wartościowe dopuszczane są do obrotu na rynku regulowanym (Dz.U. L 327 z 11.12.2010, s. 1).

2.2.4. Wniosek dotyczący rozporządzenia, który zawiera wiele nowych elementów i środków, można postrzegać jako ważny krok w kierunku lepszej, skuteczniejszej regulacji emisji papierów wartościowych poprzez ofertę publiczną i skutecznego umożliwiania emitentom i inwestorom prowadzenia działań w UE.

2.3. Głównym celem wniosku jest ułatwienie przedsiębiorstwom pozyskiwania kapitału w całej Unii na podstawie jednego zezwolenia od organu regulacyjnego w tylko jednym państwie członkowskim (zazwyczaj w kraju pochodzenia), a także obniżenie kosztów tej operacji, przy jednoczesnym zapewnieniu wystarczających i rzetelnych informacji dla inwestorów.

### 3. Uwagi ogólne

3.1. EKES w pełni popiera inicjatywę Komisji Europejskiej zmierzającą do uproszczenia sporządzania prospektów emisyjnych publikowanych w związku z publiczną ofertą lub dopuszczeniem do obrotu na rynku regulowanym położonym lub działającym w danym państwie członkowskim, a także związanych z tym procedur, co sprawi, że prospekty staną się bardziej opłacalne i bardziej przydatne dla inwestorów pod względem zawartych informacji. EKES wyraził wcześniej poparcie dla tych samych zasad w swej opinii na w sprawie dyrektywy 2003/71/WE<sup>(7)</sup>.

3.2. EKES podkreśla znaczenie odzyskania zaufania inwestorów i w tym względzie pochwała specjalną uwagę poświęconą inwestorom w projekcie rozporządzenia. Komitet pochwała konkretne działania podjęte w tym względzie i popiera zasadę, że sprawienie, aby prospekty emisyjne były bardziej przyjazne dla czytelnika i lepiej odpowiadające konkretnej sytuacji emitenta, przynosi podwójną korzyść związaną z obniżeniem kosztów i zwiększeniem znaczenia prospektu dla potencjalnych inwestorów. Docenia również postępy osiągnięte w zakresie strukturyzacji czynników ryzyka w prospekcie.

3.3. Ponadto EKES w pełni popiera i zatwierdza stanowisko Komisji, że konieczne jest podjęcie działań na rzecz poprawy sytuacji emitentów poprzez zmniejszenie obciążeń administracyjnych związanych z publiczną ofertą papierów wartościowych, gdyż przeszkodą dla MŚP w tym obszarze jest obecnie duża ilość i wysoki koszt wymaganej dokumentacji. Komitet uważa, że szacunkowe oszczędności czasu i kosztów po stronie emitentów wspomniane w ocenie skutków wniosku dotyczącego rozporządzenia (około 175 mln EUR rocznie) w jeszcze większym stopniu przyczynią się do wzrostu konkurencyjności przedsiębiorstw unijnych.

3.4. EKES uważa, że możliwość udostępnienia wszystkich prospektów emisyjnych w UE we wspólnej bazie danych powinna pobudzić rozwój rynków kapitałowych w Europie, zwiększyć zaufanie inwestorów, a także doprowadzić do opracowania bardziej zróżnicowanych produktów finansowych. Aby taka baza danych była rzeczywiście skuteczna, powinna zostać opracowana w sposób przyjazny dla użytkowników, z formatami ułatwiającymi dostęp do informacji i korzystanie z nich.

3.5. EKES przyjmuje z zadowoleniem wymóg ujawniania mniejszej ilości, aczkolwiek ujednoczonych, informacji, które przyczynią się również do usprawnienia funkcjonowania zainteresowanych organów administracji i, tym samym, do obniżenia ich kosztów bieżących.

3.6. EKES przyjmuje z zadowoleniem wybór instrumentu legislacyjnego i decyzję o uregulowaniu tej dziedziny za pomocą rozporządzenia, a nie dyrektywy. Ze względu na to, że rozporządzenie zawiera jeden zbiór przepisów, który jest bezpośrednio wdrażany przez wszystkie państwa członkowskie, eliminuje ono swobodę uznania występującą do tej pory podczas transpozycji dyrektywy<sup>(8)</sup> do ustawodawstwa krajowego państw członkowskich. Przyjęcie rozporządzenia zapewnia jedność i integralność rynku wewnętrznego, zmniejsza rozbieżności między przepisami ustawowymi obowiązującymi w UE i ich fragmentację, a także sprzyja unii rynków kapitałowych. Takie podejście ułatwi także życie inwestorom, którzy nie będą musieli zapoznawać się z różnymi ustawodawstwami krajowymi na etapie podejmowania decyzji o inwestowaniu zagranicą.

<sup>(7)</sup> Opinia EKES-u w sprawie dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/73/UE z dnia 24 listopada 2010 r. zmieniającej dyrektywę 2003/71/WE w sprawie prospektu emisyjnego publikowanego w związku z publiczną ofertą lub dopuszczeniem do obrotu papierów wartościowych oraz dyrektywę 2004/109/WE w sprawie harmonizacji wymogów dotyczących przejrzystości informacji o emitentach, których papiery wartościowe dopuszczane są do obrotu na rynku regulowanym (Dz.U. C 347 z 18.12.2010, s. 79).

<sup>(8)</sup> Dyrektywa 2010/73/UE.

3.7. Wziąwszy pod uwagę charakter rozwoju przepisów UE dotyczących prospektów emisyjnych oraz konieczność ich nieustannego doskonalenia, EKES przyjmuje z zadowoleniem fakt, że już na etapie wniosku Komisja wyraziła zamiar oceny skutków rozporządzenia po jego wejściu w życie, tym bardziej, że wyznaczyła kryteria oceny. Komitet sądzi jednak, że okres pięciu lat oczekiwania na tak istotną ocenę jest zbyt długi, i należało, by został on znacznie skrócony, do najwyżej dwóch lat po wejściu w życie rozporządzenia. W ten sposób będzie można szybciej przeprowadzić przegląd skutków proponowanego rozporządzenia i w razie potrzeby podjąć działania naprawcze. EKES zaleca dokonanie dogłębnej oceny jakościowej w uzupełnieniu do wskazanych kryteriów ilościowych, w tym dogłębnej oceny jakościowej ukierunkowanej również na analizę tego, w jaki sposób – i w jakim stopniu – kapitał pozyskany dzięki uproszczeniu prospektów emisyjnych poprawił konkurencyjność przedsiębiorstw i w jakim stopniu pomógł poczynić postępy w promowaniu rynków kapitałowych w państwach członkowskich, a także jak wpłynęło to na ogólny klimat przedsiębiorczości w tych państwach. Istotne jest również dokonanie oceny tego, czy państwa członkowskie nie wdrażały nadmiernie rygorystycznie rozporządzenia, stosując jego przepisy w obszarach, w których dysponują swobodą uznania w zakresie ich dostosowania.

#### 4. Uwagi szczegółowe

4.1. Podwyższenie progu emisji wymagających sporządzenia prospektu emisyjnego do 500 000 EUR<sup>(9)</sup> jest krokiem we właściwym kierunku na drodze do uproszczenia biurokracji w celu ułatwienia MŚP dostępu do finansowania. Jednocześnie prawo państw członkowskich do wymagania stosowania specjalnych form ujawniania informacji dotyczących tych emisji<sup>(10)</sup> nie może powodować dodatkowych barier administracyjnych i nadmiernie rygorystycznego wdrażania przepisów<sup>(11)</sup>. Należy to uwzględnić w ocenie, która zostanie przeprowadzona po wejściu rozporządzenia w życie. EKES dostrzega potencjalne zagrożenia w tym zakresie i wzywa Komisję do bliższego przyjrzenia się im w trakcie oceny skutków.

4.2. EKES w pełni popiera zwrócenie przez Komisję specjalnej uwagi na sporządzenie dokładnej definicji „MŚP” i podziela opinię, że dalsze dostosowania tej definicji mogą okazać się konieczne<sup>(12)</sup>. W kilku swoich ostatnich opiniach Komitet zgłaszał już potrzebę stworzenia jednolitej, aktualnej i dokładniejszej definicji<sup>(13)</sup>.

4.2.1. EKES popiera definicję zastosowaną w projekcie rozporządzenia [art. 2 ust. 1 lit. f)] wprowadzającą wymóg, by równocześnie spełniono co najmniej dwa z trzech kryteriów ustanowionych w zaleceniu Komisji Europejskiej 2003/361<sup>(14)</sup>. To podejście trzeba przyjąć szerzej i uwzględnić we wszystkich wnioskach ustawodawczych Komisji, a także w przepisach prawnych i praktykach administracyjnych państw członkowskich.

<sup>(9)</sup> Art. 1 ust. 3 lit. d) wniosku dotyczącego rozporządzenia.

<sup>(10)</sup> Art. 3 ust. 2 wniosku dotyczącego rozporządzenia.

<sup>(11)</sup> W komunikacie „Program UE – Lepsze wyniki dzięki lepszemu stanowiению prawa” (COM(2015) 215 final, s. 7) Komisja definiuje „nadmiernie rygorystyczne wdrażanie” w następujący sposób: „państwa członkowskie podczas wdrażania prawodawstwa UE na poziomie krajowym często wykraczają poza jego ścisłe wymogi, tzn. nadmiernie rygorystycznie wdrażają przepisy UE”. Komisja dodaje w tym samym punkcie, że: „Może to zwiększać korzyści, ale może również powodować niepotrzebne koszty dla przedsiębiorstw i organów publicznych, które są wtedy mylnie przypisywane prawodawstwu UE”.

<sup>(12)</sup> Art. 2 ust. 1 lit. f) wniosku dotyczącego rozporządzenia.

<sup>(13)</sup> Opinia EKES-u w sprawie zielonej księgi w sprawie tworzenia unii rynków kapitałowych (Dz.U. C 383 z 17.11.2015, s. 64); raport informacyjny EKES-u w sprawie dostępu MŚP do finansowania, EESC-2014-06006-00-00-RI-TRA; opinia EKES-u w sprawie przedsiębiorstw rodzinnych w Europie jako źródła ponownego wzrostu gospodarczego i lepszych miejsc pracy (Dz.U. C 13 z 15.1.2016, s. 8). Komitet wezwał w tych opiniach Komisję, by dopracowała definicję MŚP w celu lepszego odzwierciedlenia różnorodności przedsiębiorstw europejskich i zaspokojenia potrzeby ujednolicenia różnych definicji przedstawionych w zaleceniu Komisji 2003/361/WE (które w dużym stopniu powiela zalecenie Komisji 96/280 z 1996 r., jest w znacznej mierze nieaktualne i nie uwzględnia rozszerzenia UE), w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/65/UE z dnia 15 maja 2014 r. w sprawie rynków instrumentów finansowych oraz w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/34/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie rocznych sprawozdań finansowych, skonsolidowanych sprawozdań finansowych i powiązanych sprawozdań niektórych rodzajów jednostek (rozbieżności w definicji przedstawionej w obu dyrektywach omówiono we wniosku dotyczącym rozporządzenia).

<sup>(14)</sup> Art. 2 ust. 1 lit. f) wniosku dotyczącego rozporządzenia. W praktyce pierwotna definicja MŚP przedstawiona w zaleceniu 96/280/WE zawierała wymóg, by jednocześnie spełniono dwa z trzech kryteriów. Jednakże w zaleceniu 2003/361/WE przyznano właściwym organom zakres uznania „w celu uproszczenia procedur administracyjnych [...] obejmujący stosowanie tylko jednego kryterium – liczby pracowników – na potrzeby wdrażania ich niektórych strategii politycznych” (motyw 7), co prowadzi do wykluczenia z zakresu definicji znacznego odsetka firm, które zostałyby sklasyfikowane jako takie w przypadku równoczesnego stosowania dwóch z trzech kryteriów zgodnie z pierwotną definicją.

4.2.2. Komitet popiera również podniesienie progu ze 100 mln do 200 mln EUR w odniesieniu do definicji „spółki o obniżonej kapitalizacji rynkowej”<sup>(15)</sup>, co stanowi potwierdzenie definicji zawartej w dyrektywie 2014/65/UE<sup>(16)</sup> i likwiduje lukę między tą definicją a definicją w dyrektywie 2003/71/WE<sup>(17)</sup>.

4.3. Możliwość publikowania „dobrowolnych prospektów”<sup>(18)</sup> zapewnia emitentom dodatkową elastyczność i ułatwia dostęp do rynków kapitałowych UE.

4.4. Przepisy ułatwiające późniejszą „kaskadową” odsprzedaż papierów wartościowych<sup>(19)</sup> stanowią bardzo pozytywny nowy element.

4.5. Proponowany bardzo szczegółowy opis podsumowania prospektu emisyjnego<sup>(20)</sup> znacznie ogranicza obciążenie emitentów, eliminując tym samym niedociągnięcia w dyrektywie 2010/73/UE stwierdzone w wyniku oceny. Wymóg zawarcia wyłącznie zasadniczych i istotnych informacji upraszcza procedurę zarówno dla emitentów, jak i inwestorów, ułatwiając tym drugim orientację w dostarczonych danych i porównanie prospektów emisyjnych różnych emitentów. Komitet wzywa Komisję do zapewnienia rozszerzenia zakresu systemu odpowiedzialności cywilnej na wszystkie przypadki.

4.6. Przewidywana możliwość sporządzenia podstawowego prospektu emisyjnego w wypadku emisji nieudziałowych papierów wartościowych zapewnia elastyczność dodatkowej kategorii emitentów.

4.7. Uniwersalny dokument rejestracyjny jest rozwiązaniem<sup>(21)</sup>, które należy wykorzystać, ponieważ ogranicza ono znacznie szereg barier administracyjnych dla emitentów dokonujących częstych emisji i, tym samym, ułatwia ich dostęp do rynku kapitałowego.

4.8. Na poparcie i pozytywną ocenę zasługują również specjalne systemy obowiązków informacyjnych<sup>(22)</sup>, które ułatwiają przedsiębiorstwom publikację, a inwestorom przetwarzanie informacji.

4.9. EKES wyraża zdecydowane zadowolenie z powierzenia Europejskiemu Urzędowi Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych (ESMA) zadania zapewnienia ram dla niektórych regulacyjnych i wykonawczych standardów technicznych. Należą do nich wytyczne w sprawie bardziej przejrzystego traktowania czynników ryzyka i ich przydziału do odpowiednich kategorii z naciskiem na ryzyko specyficzne, a nie ogólne, a także listy poszerzające ujawniane informacje, które mogą zostać uwzględnione przez odniesienie w prospekcie. Przyspieszy to integrację rynków kapitałowych.

4.10. EKES proponuje aby uwzględnić również propozycje większego ujednoczenia procedur rozpatrywania i przeglądu prospektu w razie zawieszenia lub odwołania publikacji. W wielu przypadkach stosuje się wiele procedur wstecznych i progresywnych przed końcową decyzją instytucji regulacyjnej. Prowadzi to do niepotrzebnych opóźnień, które mogą być dość kosztowne dla emitenta w porównaniu z sytuacją, w której wszystkie zalecenia organu regulacyjnego są prezentowane jednorazowo. Z tego względu, zdaniem Komitetu, opracowanie przez ESMA dla państw członkowskich jednolitych zasad dotyczących terminów i formatów konkretnych wskazówek dla potencjalnych emitentów w sprawie sposobów zarządzenia ewentualnym niedociągnięciem w projektach prospektów emisyjnych mogłoby przyspieszyć postępy na drodze do unii rynków kapitałowych. Ułatwiłoby to emitentom – zwłaszcza MŚP – sporządzanie prospektów i stworzyłoby bardziej jednolite środowisko, dając mniejsze podstawy do regulacyjnej swobody uznania.

<sup>(15)</sup> Art. 2 ust. 1 lit. f) tiret drugie wniosku dotyczącego rozporządzenia.

<sup>(16)</sup> Art. 4 ust. 1 pkt 13 dyrektywy 2014/65/UE.

<sup>(17)</sup> Art. 2 ust. 1 lit. t) dyrektywy 2003/71/WE.

<sup>(18)</sup> Art. 4 wniosku dotyczącego rozporządzenia.

<sup>(19)</sup> Art. 5 wniosku dotyczącego rozporządzenia.

<sup>(20)</sup> Art. 7 wniosku dotyczącego rozporządzenia.

<sup>(21)</sup> Art. 9 w połączeniu z art. 10 ust. 2, art. 11 ust. 3, art. 13 ust. 2 i art. 19 ust. 5 wniosku dotyczącego rozporządzenia.

<sup>(22)</sup> Artykuły 14 i 15 wniosku dotyczącego rozporządzenia.

4.11. Komitet popiera również praktykę umożliwiania przedsiębiorstwom przeznaczania dobrowolnej części prospektu emisyjnego na zgodne z rzeczywistością dodatkowe informacje niefinansowe dotyczące kwestii takich jak ochrona środowiska, praktyki produkcyjne, udział w programach społecznych itp. Tego rodzaju informacje mają szczególne znaczenie dla dużych przedsiębiorstw publicznych, które są czołowymi propagatorami społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw. Należy przy tym zapewnić, aby prospekt emisyjny był prawidłowy, jasny i kompletny.

4.12. EKES chciałby przedstawić następujące zalecenia w sprawie ulepszenia załączników do wniosku dotyczącego rozporządzenia.

4.12.1. Części dotyczące ryzyka powinny być bardziej szczegółowe: w dokumencie rejestracyjnym trzeba odróżnić ryzyko dla przedsiębiorstwa od ryzyka dla jego działalności (załącznik II, II.C, s. 5).

4.12.2. Aby uniknąć powielania informacji, dokument ofertowy powinien obejmować wyłącznie ryzyko związane z papierami wartościowymi (załącznik III, III.C, s. 8).

4.12.3. Dane identyfikacyjne członków dyrekcji, członków kadry kierowniczej wyższego szczebla, konsultantów, biegłych rewidentów i niektóre inne informacje (załącznik III, s. 8, I) trzeba usunąć z dokumentu ofertowego, gdyż informacje te zawarto w dokumencie rejestracyjnym, chyba że udziałowcy emitują papiery wartościowe.

4.12.4. Statut emitenta powinien być dostępny jako oddzielny dokument, do którego prospekt emisyjny może się odnosić.

4.12.5. EKES zaleca skrócenie terminu zatwierdzenia prospektów nieregularnych emitentów, a także terminu odpowiedzi organu regulacyjnego w wypadku wniesienia poprawek, który to termin powinien być krótszy od początkowo proponowanego terminu. Powinno być również możliwe składanie wyłącznie skorygowanych części prospektu w odpowiedzi na komentarze i ograniczenie liczby kopii papierowych poprzez wprowadzenie wariantu elektronicznego prospektu i załączników do niego.

4.12.6. EKES wzywa Komisję, by zapewniła rozsądny okres czasu, który umożliwi sprawne przejście do wdrożenia nowych przepisów i pozwoli rynkom i emitentom odpowiednio dostosować się do zachodzących zmian.

## 5. Kwestie nierozstrzygnięte

5.1. Nie wszystkie kwestie, które mogą wpłynąć na oddziaływanie proponowanego rozporządzenia, zostały wystarczająco wyjaśnione. EKES zaleca ich lepsze omówienie.

5.1.1. W odniesieniu do ofert papierów wartościowych nie wymaga się prospektu, gdy wartość emisji jest niższa od progu wynoszącego 500 000 EUR<sup>(23)</sup>. W tym wypadku krajowe organy regulacyjne mogą według swego uznania nałożyć na emitentów wymóg „odpowiednich form ujawnienia informacji”. EKES zaleca, aby treść „odpowiednich form” ustalić za wyprzedzeniem, co pozwoli zapobiec możliwości nierównego traktowania tych emitentów w różnych państwach członkowskich UE oraz sprawi, że formy te będą prostsze niż prospekt.

5.1.2. Ponadto przewiduje się wyłączenie przez krajowe organy regulacyjne wszystkich emisji o wartości od 500 000 EUR do 10 000 000 EUR z przepisów rozporządzenia w sprawie zharmonizowanego prospektu, pod warunkiem że odstępstwo dotyczyć będzie wyłącznie terytorium danego państwa członkowskiego i nie będzie wymagać otrzymania przez prospekt paszportu. W tej kwestii Komitet uważa, że im większy jest zakres swobody krajowego organu regulacyjnego, tym większe jest prawdopodobieństwo nierównego traktowania tych samych kategorii emitentów w poszczególnych systemach ustawodawczych państw członkowskich. Pomoże to również uniknąć potencjalnych niepożądanych skutków niższego poziomu ochrony konsumentów. Komitet jest zatem zdania, że należy w pewnym stopniu ograniczyć zakres uznaniowości na szczeblu krajowym. W celu opracowania koncepcji idącej nawet krok dalej EKES zachęca Komisję do przeanalizowania, czy powyższe wyłączenie wszystkich emisji o wartości od 500 000 EUR do 10 000 000 EUR może być szkodliwe, zwłaszcza dla MŚP w kontekście unii rynków kapitałowych. Komitet zachęca Komisję do ponownego rozważenia, w świetle wyników takiej analizy, czy wyłączenie to należy utrzymać, czy też lepiej jest z niego zrezygnować.

<sup>(23)</sup> Art. 1 ust. 3 lit. d) wniosku dotyczącego rozporządzenia.



5.1.3. Akty delegowane w znaczeniu art. 42 proponowanego rozporządzenia należy, przed ich ostatecznym przyjęciem, szeroko omówić ze wszystkimi zainteresowanymi stronami. EKES chciałby w szczególności odgrywać aktywną rolę w konsultacjach dotyczących procesu tworzenia prawodawstwa 2. poziomu.

5.1.4. Korzystając ze swych uprawnień do zapewniania jednolitości praktyk nadzorczych w państwach członkowskich, ESMA powinna na podobnej zasadzie uwzględnić poglądy nie tylko lokalnych organów regulacyjnych, lecz również podmiotów lokalnych, w tym uczestników rynku.

5.1.5. Jako że prospekt nie jest konieczny w przypadku emisji o wartości poniżej 500 000 EUR, które nie wchodzą w zakres rozporządzenia, EKES zaleca, aby KE lub ESMA przygotowała dla państw członkowskich zalecenia w sprawie uściślenia statusu „emitentów MŚP”, którzy nie są uprawnieni do obrotu na rynkach regulowanych, lecz mogą prowadzić obrót na wielostronnych platformach obrotu lub za pośrednictwem platform finansowania społecznościowego. W zaleceniach należy również określić, czy takie przedsiębiorstwa należy określać mianem przedsiębiorstw publicznych czy prywatnych oraz jakie praktyki nadzorcze mają do nich zastosowanie.

5.1.6. EKES zwraca uwagę na treść art. 25 ust. 2 odnoszącego się do „języka przyjętego w sferze międzynarodowych finansów” i stwierdza, że powinien to być jeden z języków urzędowych UE zaakceptowany przez kraj przyjmujący.

5.1.7. W odniesieniu do art. 7 dotyczącego podsumowania prospektu emisyjnego dla inwestorów, należałoby wprowadzić szczegółowe ostrzeżenia dotyczące ryzyka związanego z inwestycją.

Bruksela, dnia 16 marca 2016 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Georges DASSIS

---

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady i Europejskiego Banku Centralnego „Plan działania na rzecz bardziej spójnej zewnętrznej reprezentacji strefy euro na forach międzynarodowych”**

(COM(2015) 602 final)

oraz

**wniosku dotyczącego decyzji Rady określającej środki na rzecz stopniowego ustanowienia jednolitej reprezentacji strefy euro w Międzynarodowym Funduszu Walutowym**

(COM(2015) 603 final – 2015/0250 (NLE))

(2016/C 177/03)

**Sprawozdawca: Petr ZAHRADNÍK**

Dnia 11 listopada 2015 r. Komisja Europejska, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

*komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady i Europejskiego Banku Centralnego „Plan działania na rzecz bardziej spójnej zewnętrznej reprezentacji strefy euro na forach międzynarodowych”*

(COM(2015) 602 final)

oraz

*wniosku dotyczącego decyzji Rady określającej środki na rzecz stopniowego ustanowienia jednolitej reprezentacji strefy euro w Międzynarodowym Funduszu Walutowym*

(COM(2015) 603 final – 2015/0250 (NLE)).

Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię w dniu 3 marca 2016 r.

Na 515. sesji plenarnej w dniach 16 i 17 marca 2016 r. (posiedzenie z dnia 17 marca 2016 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 204 do 5 (3 osoby wstrzymały się od głosu) przyjął następującą opinię:

## **1. Wnioski i zalecenia (proponowane)**

1.1. Główny ogólny wniosek brzmi, że strefa euro, jeśli ma być bardziej aktywna, skuteczna i wyeksponowana w międzynarodowych instytucjach finansowych, musi wzmocnić swoją zewnętrzną reprezentację. To z kolei wzmocniłoby jej względne znaczenie w międzynarodowych instytucjach finansowych oraz dałoby jej ważniejszą pozycję na międzynarodowych rynkach finansowych. Komitet przedstawił swoje poglądy na ten temat jeszcze przed publikacją omawianych tu dokumentów przez Komisję Europejską<sup>(1)</sup>.

1.2. EKES zgadza się z logiką obu dokumentów, a mianowicie z tym, że po istotnym wzmocnieniu zarządzania wewnętrznego w strefie euro (zwłaszcza w latach 2009–2014) rozsądnym rozwiązaniem jest obecnie zrównoważenie istniejącej sytuacji poprzez poprawę reprezentacji strefy w gospodarce światowej. Dałoby to wyraz wzmocnieniu filara politycznego, który zapewnia wzajemne powiązania i zgodność między wewnętrzną spójnością a zewnętrznymi potrzebami funkcjonowania strefy euro oraz przynosi większe ujednoczenie paradygmatów polityk gospodarczych poszczególnych państw członkowskich.

1.3. EKES zgadza się również z uznaniem za priorytet wzmocnienia zewnętrznej reprezentacji strefy euro w Międzynarodowym Funduszu Walutowym (MFW), co uzasadnia szereg przyczyn, w szczególności dominująca rola MFW w światowym zarządzaniu gospodarczym i kształtowaniu polityki gospodarczej, a także niedawne praktyczne zaangażowanie MFW w programy pomocowe dla szeregu państw członkowskich UE.

---

<sup>(1)</sup> Opinia EKES-u z inicjatywy własnej w sprawie: „Ukończenie UWG: filar polityczny” (Dz.U. C 332 z 8.10.2015, s. 8).

1.4. Jednocześnie EKES uważa jednak, że zaproponowana wzmocniona zewnętrzna reprezentacja UE czy strefy euro to pierwszy etap całego procesu, po którym nastąpi podobnie szczegółowy etap dotyczący stosunków z innymi instytucjami istotnymi w kontekście realizacji celów dotyczących unii bankowej czy unii rynków kapitałowych (na przykład z Bankiem Rozrachunków Międzynarodowych (BIS) czy OECD). EKES proponuje, by Komisja, realizując działanie priorytetowe, jakim jest wzmocnienie zewnętrznej reprezentacji strefy euro w MFW, opracowała także scenariusze dotyczące wzmocnienia i zwiększenia skuteczności powiązań z innymi odpowiednimi instytucjami międzynarodowymi, z uwzględnieniem zwłaszcza zakresów ich odpowiedzialności.

1.5. EKES zasadniczo popiera ostateczny cel, jakim jest posiadanie jednego miejsca w MFW do 2025 r., jak określono we wniosku dotyczącym zewnętrznej reprezentacji strefy euro, a także scenariusz osiągnięcia tego celu. Popiera także wezwanie Parlamentu Europejskiego i Rady do osiągnięcia konsensusu, który umożliwi Radzie przyjęcie ogólnie korzystnej decyzji w sprawie zaproponowanego podejścia.

1.6. EKES zaleca również przeprowadzenie jasnego i wyraźnego rozgraniczenia ról zewnętrznej reprezentacji strefy euro z jednej strony oraz jej skoordynowane powiązanie z rolą UE jako całości z drugiej strony (z myślą o zachowaniu integralności jednolitego rynku). EKES uważa, że zaproponowana reprezentacja strefy euro w MFW obejmuje kwestie, które w rzeczywistości i w istocie nie ograniczają się tylko do samej strefy, ale są także niezmiernie ważne dla całej UE i wszystkich jej państw członkowskich. EKES zaleca jednocześnie, by w procesie dotyczącym zewnętrznej reprezentacji strefy euro wziąć pod uwagę także kwestię przyszłego rozszerzenia tej strefy. Istnienie takiej koordynacji może stanowić dodatkowy powód i motyw oceny decyzji w sprawie gotowości danego państwa do przystąpienia do strefy euro.

1.7. EKES zgadza się z głównymi elementami trzyetapowego scenariusza zmierzającego do posiadania pojedynczego miejsca w MFW do 2025 r. oraz z prowadzącymi do tego etapami przejściowymi. Trzeba jednak stworzyć odpowiednią presję polityczną skłaniającą do odpowiednio szybkiego wypełnienia związanych z tym zadań i obowiązków państw członkowskich.

1.8. EKES popiera także propozycję ustanowienia systemu, który doprowadziłby do utworzenia stanowiska przedstawiciela odpowiedzialnego za interesy strefy euro – przede wszystkim w MFW, ale także we wszystkich innych odpowiednich instytucjach finansowych w Brukseli (poprzez przekształcenie SCIMF w pełnoprawny podkomitet Komitetu Ekonomiczno-Finansowego). Powinien także istnieć podmiot reprezentujący wspólne interesy strefy euro w Waszyngtonie, z wyraźną i rzeczywistą koordynacją ustanowioną także w odniesieniu do państw członkowskich spoza strefy euro.

1.9. EKES przewiduje, że zaproponowana procedura będzie skutkować lepszą i bardziej dogłębną koordynacją między państwami członkowskimi w obszarze polityki gospodarczej i jej wymiaru zewnętrznego, oraz oczekuje stosownej koordynacji w tej kwestii między odpowiednimi instytucjami i organami UE, przy zapewnieniu jak największej przejrzystości.

1.10. EKES jest zdania, że oba dokumenty poświęcone zostały przede wszystkim proceduralno-organizacyjnemu bądź legislacyjnemu czy prawnym aspektom zagadnienia. Zaleca włączenie do nich analizy ekonomicznej oraz krótkiego wyjaśnienia w sprawie oczekiwanych korzyści oraz skutków po wdrożeniu.

1.11. EKES zgadza się z zaproponowaną praktyką regularnego, poczynając najwcześniej od wiosny 2017 r., przedstawiania sprawozdań w sprawie postępów w osiągnięciu wzmocnionej zewnętrznej reprezentacji strefy euro.

## 2. Propozycje Komisji: streszczenie i analiza

2.1. W niniejszej opinii podsumowano uwagi na temat dwóch dokumentów opublikowanych w dniu 21 października 2015 r. w ramach pakietu środków służących dokończeniu budowy europejskiej unii gospodarczej i walutowej (UGW). Dokumenty te dotyczą jednego z priorytetów pakietu – zewnętrznej reprezentacji strefy euro. Pakiet został pomyślany jako system wzajemnie powiązanych i zależnych od siebie środków, które wszystkie są niezbędne do osiągnięcia pożądanego celu w 2025 r.

2.2. Podstawowy zamysł opiera się na istniejących wnioskach dotyczących ustanowienia pogłębionej i prawdziwej UGW (listopad 2012 r.) oraz został dodatkowo podkreślony w sprawozdaniu pięciu przewodniczących z czerwca 2015 r.

2.3. W omawianym dokumencie przyjmuje się za rzecz oczywistą, że MFW jest główną instytucją, wobec której należy wzmocnić zewnętrzną reprezentację strefy euro.

2.4. Strefa euro posiadająca pojedyncze miejsce mogłaby także przemawiać w MFW jednym głosem w sprawach, w których polityka UE jest w dużym stopniu skoordynowana, a mianowicie dotyczących polityki gospodarczej i budżetowej, nadzoru makroekonomicznego, polityki kursowej i stabilności finansowej.

2.5. Propozycją w odpowiedzi na ten stan rzeczy jest bardziej spójna i skuteczna zewnętrzna reprezentacja strefy euro w MFW; propozycja ta zasadza się na strategii przewidującej jak najszybsze uzgodnienie scenariusza i jego wdrażanie krok po kroku. Proponowane są trzy etapy.

2.6. Koncepcja wzmocnienia zewnętrznej reprezentacji strefy euro ma być wdrażana w sposób przejrzysty, a odpowiednie kręgi społeczeństwa powinny być o tym informowane poprzez regularne sprawozdania z postępów.

2.7. Jednolita reprezentacja strefy euro w MFW, której ustanowienie przewiduje się ostatecznie na 2025 r., jest we wniosku dotyczącym decyzji COM(2015) 603 final określona w następujący sposób:

— Rada Gubernatorów: przedstawianie poglądów strefy euro przez przewodniczącego Eurogrupy,

— Międzynarodowy Komitet Walutowy i Finansowy: reprezentowanie strefy euro przez przewodniczącego Eurogrupy,

— Rada Wykonawcza MFW: bezpośrednie reprezentowanie strefy euro przez dyrektora wykonawczego grupy państw strefy euro, po ustanowieniu jednej lub kilku grup państw składających się tylko z państw członkowskich strefy euro (wybór dyrektora wykonawczego na wniosek przewodniczącego Eurogrupy; pełna koordynacja stanowisk wyrażanych ustnie lub w trybie pisemnych oświadczeń).

2.8. W przypadku rozszerzenia strefy euro konieczne zmiany zostaną wprowadzone we współpracy z państwami niebędącymi członkami strefy euro oraz zostaną podjęte działania w celu odpowiedniego dostosowania reprezentacji.

### 3. Uwagi ogólne

3.1. Pierwszy z omawianych dokumentów koncentruje się głównie na kwestiach proceduralnych i organizacyjnych, podczas gdy drugi nadaje treści formę aktu prawnego. Oba dokumenty stanowią całościowy wkład w tworzenie politycznego filara strefy euro oraz w wyważenie instrumentów wewnętrznych i zewnętrznych, którymi dysponuje strefa euro. Wypowiadanie się jednym głosem w ramach zewnętrznej reprezentacji strefy euro wzmocni koordynację i spójność strefy euro oraz przyczyni się także do zbliżenia całej gamy polityk gospodarczych poszczególnych państw członków strefy euro. Do urzeczywistnienia i spełnienia tej wizji konieczne jest przejście większego zakresu odpowiedzialności poprzez intensywniejszą integrację i wzmocnienie instytucji.

3.2. W latach 2009–2014 przyjęto niespotykaną liczbę środków w celu skoordynowania polityki gospodarczej UE (obejmują one wprowadzenie cyklicznego procesu europejskiego semestru, zmiany w zasadach dotyczących paktu stabilności i wzrostu, przyjęcie pakietu dotyczącego zarządzania gospodarczego (sześciopak) i drugiego pakietu dotyczącego zarządzania gospodarczego (dwupaku), Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w unii gospodarczej i walutowej (pakt fiskalny), Europejski Mechanizm Stabilności (EMS), unię bankową i unię rynków kapitałowych). Większość tych środków dotyczyła brakujących elementów do budowy strefy euro lub przyjęcia doraźnych środków pomocowych w celu zaspokojenia pilnych potrzeb z zakresu polityki gospodarczej i fiskalnej. Pakiet środków opublikowany 21 października 2015 r., który nawiązuje do sprawozdania pięciu przewodniczących, zdaje się być pierwszą od dłuższego czasu ambitną, przyszłościową koncepcją ukierunkowaną na rozwój i poprawę środowiska instytucjonalnego i dostępnych instrumentów strefy euro oraz jej struktur, które dzięki wdrożeniu tych środków powinny zostać zoptymalizowane i silniej zintegrowane.

3.3. Środki przyjęte w okresie 2009–2014 skupiały się w głównej mierze na wspieraniu wewnętrznego funkcjonowania strefy euro. Pomijały one rozwiązania dotyczące odpowiedniej reprezentacji zewnętrznej, nie nadążając za rosnącym znaczeniem strefy euro oraz postępami w harmonizacji polityki gospodarczej. Pozycja strefy euro w międzynarodowych instytucjach finansowych, a ostatecznie na międzynarodowych rynkach finansowych uległa osłabieniu w kategoriach względnych lub nie jest tak mocna, jaka mogłaby być. Z tego wynika, że udoskonalone działania zewnętrzne strefy euro powinny być widoczne na całym świecie, a w globalnym systemie finansowym powinny być bardziej spójne i ujednolicone.

3.4. Zewnętrzną reprezentację strefy euro należy postrzegać w szerszym kontekście politycznym, który stanowił powód opracowania sprawozdania pięciu przewodniczących. Można tu wyciągnąć następujące wnioski:

- a) istniejąca struktura UGW nie jest odpowiednia do zagwarantowania, by strefa euro przynosiła oczekiwane korzyści;
- b) z uwagi na rolę, jaką odgrywa euro w gospodarce światowej, środki ukierunkowane na sprawy wewnętrzne strefy euro nie mogą być skuteczne bez stosownej zewnętrznej reprezentacji.

3.5. Można stwierdzić, że jeśli zewnętrzna reprezentacja strefy euro nie zostanie ustanowiona, potencjał strefy w zakresie formułowania globalnej polityki gospodarczej i pieniężnej nie zostanie wykorzystany, a atrakcyjność euro na potrzeby transakcji, inwestycji i jako waluty rezerwowej w kontekście globalnym będzie ograniczona.

3.6. Potrzeba skoncentrowania się na MFW wynika z dużej komplementarności polityki gospodarczej oraz instrumentów UE i MFW osiągniętej po wyraźnym wzmocnieniu i skoordynowaniu tychże w UE, w szczególności w strefie euro<sup>(2)</sup>. MFW jest kluczową instytucją globalnego zarządzania gospodarczego oraz pełni ważną rolę, we współpracy z Komisją Europejską i Europejskim Bankiem Centralnym, w formułowaniu i wdrażaniu programów pomocowych dla państw członkowskich, które dotknął kryzys gospodarczy i zadłużeniowy. Oczekuje się, że rola MFW będzie coraz większa, a potrzeba współpracy między MFW a strefą euro będzie postrzegana teraz z o wiele szerszej i bardziej złożonej perspektywy niż ograniczona perspektywa poszczególnych państw członkowskich. Jednocześnie EKES zwraca uwagę na fakt, że gdyby Europejski Fundusz Walutowy, który pojawiał się już w pierwotnych propozycjach sprzed utworzenia europejskiego systemu walutowego pod koniec lat 70., był od samego początku częścią strefy euro, mógłby w czasie kryzysu odegrać rolę, którą w rzeczywistości odegrał właśnie MFW.

3.7. Silniejszą i skuteczniejszą zewnętrzną reprezentację strefy euro utrudnia szereg przeszkód, które zostały prawidłowo określone i ocenione:

- różnice pomiędzy państwami członkowskimi (19 państw należących do strefy euro w Radzie Wykonawczej MFW jest rozdzielonych między sześć grup państw, z czego dwa państwa posiadają swe pojedyncze miejsca, co często utrudnia państwom należącym do strefy euro wyrażenie wspólnego stanowiska),
- niewystarczająca reprezentacja strefy euro jako całości (brak jednego przedstawiciela strefy euro posiadającego urzędowe upoważnienia w Radzie Wykonawczej MFW – to zadanie jest aktualnie powierzone przewodniczącemu EURIMF); ponadto MFW nie ma idealnego partnera do zajmowania się sprawami wspólnymi dla strefy euro (por. środki przyjęte w ostatnim czasie w celu wzmocnienia koordynacji polityki gospodarczej); Europejski Bank Centralny posiada status obserwatora w Radzie Wykonawczej MFW,
- niewystarczająca koordynacja na szczeblu strefy euro (niewykonywanie dawnych uzgodnień z posiedzenia Rady Europejskiej w Wiedniu w 1998 r.); koordynacja na szczeblu UE poprzez podkomitet do spraw związanych z MFW (SCIMF) Komitetu Ekonomiczno-Finansowego polega w rzeczywistości na obronie przez każde państwo członkowskie swego stanowiska.

<sup>(2)</sup> Opinia EKES-u z inicjatywy własnej w sprawie konsekwencji kryzysu związanego z długiem publicznym dla sprawowania rządów w UE (Dz.U. C 51 z 17.2.2011, s. 15).

3.8. Mając na uwadze powyższe rozważania, można przedstawić następujące zasadnicze spostrzeżenie co do dwóch omawianych dokumentów – wprowadzenie w życie ich treści wymaga intensywnej koordynacji w szeregu dziedzinach: między instrumentami wewnętrznymi i zewnętrznymi, którymi dysponuje strefa euro, z myślą o optymalizacji jej struktur i funkcjonowania, uzgodnieniu polityk gospodarczych, spójności i koordynacji; między państwami strefy euro a państwami członkowskimi, które nie wprowadziły euro (z przygotowaną procedurą na wypadek rozszerzenia strefy euro); między poszczególnymi formami zewnętrznej reprezentacji strefy euro (sprawy walutowe, polityka strukturalna, bankowość i rynek finansowy, polityka gospodarcza). Za punkt wyjścia dla zasad kierujących tą koordynacją można przyjąć założenie, że euro jest jednostką walutową UE.

3.9. Jako uwagę ogólną można też wskazać potrzebę wyważenia proceduralno-administracyjno-legislacyjnego charakteru dokumentów odpowiednimi argumentami opartymi na analizie ekonomicznej i kontekście politycznym.

#### 4. Uwagi szczegółowe

4.1. Zgodnie w powyższych uwagami ogólnymi można zalecić opracowanie prostego schematu powiązań między nowym unijnym zarządzaniem gospodarczym a polityką MWF czy ew. innych instytucji, analogicznie np. do harmonogramu i programu przeprowadzania i realizacji europejskiego semestru, co uczyniłoby dyskusję na ten temat bardziej przejrzystą i przystępną.

4.2. Można zalecić także opracowanie scenariusza wewnętrznej koordynacji działań zainteresowanych instytucji i organów UE z myślą o osiągnięciu faktycznej synergii między nimi, zwłaszcza na przygotowawczych i przejściowych etapach realizacji całej koncepcji oraz w okresie rozszerzania strefy euro, pod kątem elastyczności zasad i procedur. Zgodnie z apelem zawartym w komunikacie Komisji o zapewnienie jak największej przejrzystości i demokratycznej rozliczalności, pewną rolę w tych kwestiach – rolę zgodną ze wspólnotową metodą podejmowania decyzji – powinien odgrywać Parlament Europejski.

4.3. Wniosek dotyczący wzmocnienia zewnętrznej reprezentacji strefy euro stanowi część pakietu, który odnawia kształt europejskiego semestru oraz ustanawia krajowe rady ds. konkurencyjności i Europejską Radę Budżetową. Działania te będą w szczególności wymagały reprezentacji UE i strefy euro na innych odpowiednich forach. Pomocne w tym względzie byłoby wzmocnienie synergii z OECD, grupą G-7, grupą G-20, Bankiem Rozrachunków Międzynarodowych (BIS) i Bankiem Światowym. Środki te dotyczą realizacji i koordynacji polityki makroekonomicznej, reformy regulacji systemu finansowego i przejrzystości fiskalnej (ze strony przedstawicieli UE i strefy euro, tzn. przewodniczącego Rady Europejskiej, przewodniczącego Komisji Europejskiej, przewodniczącego Eurogrupy, przedstawicieli Komisji Europejskiej i Europejskiego Banku Centralnego, ministrów poszczególnych krajów reprezentowanych w G-7 czy G-20), spraw powiązanych z tworzeniem unii bankowej i unii rynków kapitałowych oraz dalszych istotnych zagadnień. Istnieją jeszcze inne możliwości, takie jak Azjatycki Bank Inwestycji Infrastrukturalnych (AIIB), w którym reprezentowanych jest sporo państw członkowskich.

4.4. Z powyższych uwag wynika, że potrzebne usprawnienie zewnętrznej reprezentacji strefy euro stanowi pierwszy i niezbędny krok w kierunku wzmocnienia wagi, znaczenia i statusu jednostki walutowej UE w światowej gospodarce; krok ten należy uczynić w powiązaniu z projektem dokończenia budowy UGW, a jego powodzenie będzie w dużym stopniu uzależnione od rzeczywistych wyników gospodarczych strefy euro i jakości wdrożenia wszystkich istotnych dla niej polityk gospodarczych.

Bruksela, dnia 17 marca 2016 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Georges DASSIS

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 806/2014 w celu ustanowienia europejskiego systemu gwarantowania depozytów**

**(COM(2015) 586 final – 2015/0270 (COD))**

(2016/C 177/04)

**Sprawozdawca: Daniel MAREELS**

Parlament Europejski, w dniu 18 stycznia 2016 r., oraz Rada, w dniu 20 stycznia 2016 r., postanowiły, zgodnie z art. 114 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

*wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 806/2014 w celu ustanowienia europejskiego systemu gwarantowania depozytów*

(COM(2015) 586 final – 2015/0270 (COD)).

Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię dnia 3 marca 2016 r.

Na 515. sesji plenarnej w dniach 16 i 17 marca 2016 r. (posiedzenie z dnia 17 marca 2016 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 197 do 2 (8 osób wstrzymało się od głosu) przyjął następującą opinię:

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1. **W powiązaniu i jednocześnie** z wnioskiem dotyczącym europejskiego systemu gwarantowania depozytów (zwanego dalej „EDIS”) Komisja opublikowała **komunikat „Droga do utworzenia unii bankowej”**<sup>(1)</sup>. Widać stąd, że oba teksty należy postrzegać równolegle, a dalsze działania dotyczące podziału ryzyka (zob. wniosek w sprawie EDIS) muszą iść w parze z dalszym ograniczaniem ryzyka w ramach unii bankowej (zob. komunikat). Wydaje się zatem, że oba teksty tworzą elementy jednej całości, dlatego też Komitet uznaje za pożądane wypowiedzenie się także na temat komunikatu. EKES z zadowoleniem przyjmuje zarówno wniosek ustawodawczy, jak i komunikat.

1.2. Podsumowując, zasadniczo EKES stwierdza, że skoro wiadomo, że **EDIS** oraz ogłoszone **środki na rzecz ograniczania ryzyka** łączy kilka istotnych, fundamentalnych celów dotyczących wzmocnienia i dokończenia budowy unii bankowej, realizacja obu tych rodzajów działań powinna odbywać się **w ten sam sposób i przy zastosowaniu równoważnych instrumentów i metod**. Metody te, które powinny zapewniać identyczne gwarancje, jeśli chodzi o faktyczną realizację wytyczonych w danych przypadkach celów, są tym bardziej potrzebne, zważywszy że oba rodzaje środków wzajemnie się uzupełniają i są niezbędne do zapewnienia akceptowalnego dla wszystkich i wyważonego rozwiązania, które jednocześnie byłoby solidne. Dlatego też, zdaniem Komitetu, aby umożliwić prawdziwy postęp, **niezbędne** jest, by zarówno systemem EDIS, jak i stosowanymi środkami ograniczania ryzyka **zajęto się i je wdrożono bezzwłocznie i faktycznie równolegle**, zgodnie z jasnym i konkretnym harmonogramem. Stworzenie odpowiednich warunków do osiągnięcia postępu jest również istotne w kontekście **dalszych prac na rzecz dokończenia budowy UGW**, której ważną część stanowi **unia bankowa**.

1.3. EDIS jest niezwykle istotny dla unii bankowej, gdyż stanowi jej trzeci filar. Już wcześniej Komitet wyrażał stanowcze poparcie dla ukończenia procesu tworzenia unii bankowej oraz systemu gwarantowania depozytów, nalegając na pośpiech w tym zakresie. Miał na względzie wzmocnienie gospodarczej i finansowej stabilności UE.

<sup>(1)</sup> COM(2015) 587 final.

1.4. Stabilne, bezpieczne i dobrze chronione depozyty stanowią korzyść dla wszystkich, a w szczególności oszczędzających i deponentów. Utrzymanie zaufania tych osób oraz zapewnienie im optymalnej ochrony pozostaje dla Komitetu ważną kwestią. W tym kontekście ważny jest wzrost zaufania do banków ze strony oszczędzających i deponentów oraz umożliwienie im czerpania korzyści z integracji finansowej i równych warunków działania w sektorze bankowym. Stabilne depozyty są zresztą niezbędne dla finansowania gospodarki, gospodarstw domowych i przedsiębiorstw, w szczególności MŚP.

1.5. Zdaniem EKES-u EDIS powinien umożliwić dalsze wzmocnienie unii bankowej, zwiększenie jej odporności na ewentualne kryzysy finansowe oraz poprawę stabilności finansowej. Z uwagi na swój charakter europejski system gwarantowania depozytów może pozytywnie wpłynąć na sytuację poszczególnych państw członkowskich i banków, jako że pozwala lepiej radzić sobie z dużymi lokalnymi wstrząsami. Może to zmniejszyć chęci niektórych stron do spekulowania przeciwko określonym państwom lub bankom, jednocześnie minimalizując ryzyko paniki bankowej. Nastąpi ponadto dalsze osłabienie powiązań między bankami a ich rządami państwowymi.

1.6. Zapowiedziane środki ograniczania ryzyka w unii bankowej są równie niezbędne. Przyczyniają się bowiem do jej umacniania poprzez zapewnianie równych warunków działania w sektorze bankowym oraz osłabienie powiązań banków z ich rządami państwowymi. Dzięki temu wzrasta odporność i stabilność systemu. Akceptacja mechanizmów podziału ryzyka wymaga faktycznego stworzenia równych warunków działania z punktu widzenia zasad i nadzoru, a to z kolei przyczynia się do wzrostu wzajemnego zaufania między wszystkimi zainteresowanymi stronami w unii bankowej.

1.7. Takie środki wymagają pełnej transpozycji i pełnego wdrożenia obowiązujących ram prawnych unii bankowej (dyrektywy w sprawie naprawy oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków (BRRD) oraz dyrektywy w sprawie systemów gwarancji depozytów (DGSD) przez wszystkie państwa członkowskie. Cieszy fakt, że od publikacji komunikatu oraz propozycji dotyczących EDIS zmalała liczba państw, które jeszcze muszą podjąć ten wysiłek. Komisja wszczęła działania wobec państw opóźniających się z transpozycją.

1.8. Uwagę należy skierować na dalszą redukcję ryzyka w sektorze bankowym oraz zadbanie o maksymalny poziom harmonizacji, jeśli chodzi o te aspekty unii bankowej, w odniesieniu do których podjęto już działania. Za konieczne uznaje się w tym przypadku uprzednie uruchomienie dobrze skapitalizowanych, stabilnych i skutecznych krajowych systemów gwarantowania depozytów. Także przy dalszej realizacji tego filara należy w jak największym stopniu unikać potencjalnego ryzyka pokusy nadużycia, zarówno za strony banków, rządów, jak i oszczędzających. Przypadki faktycznego ulegania pokusie nadużycia mogą bowiem w istocie zagrażać skuteczności i bezpieczeństwu funkcjonowania unii bankowej. Na miejscu jest tu zasada, że państwo członkowskie może skorzystać z EDIS jedynie wtedy, gdy spełnione zostaną wszystkie warunki.

1.9. Komitet jest zdania, że z uwagi na znaczenie tego zagadnienia dla unii bankowej, dla dokończenia budowy UGW oraz dla zaufania ze strony oszczędzających i deponentów Komisja powinna przedstawić kompleksową dogłębną ocenę skutków, ewentualnie opartą na wcześniejszych podobnych analizach przeprowadzonych w ramach dyrektyw dotyczących systemu gwarantowania depozytów. Rezultaty tej oceny powinny zostać podane do publicznej wiadomości, również po to by jeszcze bardziej wzmocnić legalność tego wniosku.

1.10. Ponadto różnice między poszczególnymi państwami są nadal znaczne, a w wielu obszarach wciąż występują liczne wyzwania, jak wynika zresztą z szeregu ostatnich sprawozdań międzynarodowych. Należy zająć się tymi różnicami i wyzwaniami. Chodzi tu między innymi o kwestię dużej liczby kredytów zagrożonych w sektorze bankowym oraz nierównomiernego rozkładu tych kredytów między bankami i państwami członkowskimi strefy euro.

1.11. Zdaniem Komitetu dalsze ograniczanie ryzyka musi jednak iść w parze z analizą jego wpływu na politykę kredytową, zwłaszcza w stosunku do MŚP. Priorytetem dla UE i państw członkowskich musi pozostać w szczególności kwestia udzielania kredytów małym i średnim przedsiębiorstwom i zakładom przemysłowym, przedsiębiorstwom typu start-up i innym nowym przedsiębiorstwom.

1.12. Przy tym zdaniem Komitetu równie istotne jest osiągnięcie postępów w kontekście dokończenia budowy UGW, która opiera się między innymi na filarze monetarnym i finansowym, obejmującym realizację pełnej unii bankowej kierowanej przez UE. Jako że jak Komitet już wcześniej zauważył, UGW wciąż jest podatna na zagrożenia i stoi przed ogromnymi wyzwaniami, należy nadal ją wzmocnić poprzez dalsze prace nad wszystkimi jej filarami.

1.13. EKES uważa, że w tym zakresie pilnie potrzebne jest stworzenie dobrych i odpowiednich warunków dla postępu. Zdaniem EKES-u wszystko opiera się na zaufaniu pomiędzy państwami członkowskimi oraz jego umacnianiu. Zaufanie między państwami członkowskimi wymaga jednak równych warunków działania i jednakowych dążeń w oparciu o ideę konwergencji.



1.14. Idea konwergencji ucierpiała wskutek kryzysu, dlatego też konieczne jest niezwłoczne wznowienie działań w tym zakresie w wymiarze krajowym i unijnym. Równocześnie należy wspierać odbudowę, ułatwiać przeciwdziałanie zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i poprawiać możliwości dostosowawcze.

1.15. EKES z zadowoleniem przyjmuje założenie, że nowy system gwarancji depozytów nie może obciążać sektora bankowego nowymi kosztami, jednocześnie jednak uważa, że bezpośrednie ujęcie regulacji dotyczących obliczania wysokości składek w oparciu o ryzyko we wniosku w sprawie EDIS byłoby lepszym rozwiązaniem niż ustanawianie ich w drodze aktu delegowanego. Dotyczy to bowiem istotnego elementu proponowanej regulacji, która z zasady zasługuje na to, aby była ustanowiona na najwyższym poziomie.

## 2. Kontekst

2.1. Podczas tworzenia unii bankowej uznano, że jej filary muszą być wprowadzane stopniowo.

2.2. Dwa pierwsze kroki poczyniono, wprowadzając jednolity mechanizm nadzorczy, w ramach którego EBC sprawuje nadzór<sup>(2)</sup> nad bankami<sup>(3)</sup> w strefie euro, oraz jednolity mechanizm restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, działający od dnia 1 stycznia 2016 r.

2.3. Trzecim filarem unii bankowej ma zostać  **europejski system gwarantowania depozytów**<sup>(4)</sup>. Bazuje on na istniejącej już dyrektywie w sprawie systemów gwarancji depozytów<sup>(5)</sup>, wprowadzającej krajowe systemy gwarantowania depozytów oraz umożliwiające uznawanie instytucjonalnych systemów ochronnych za systemy gwarantowania depozytów. Również w sprawozdaniu pięciu przewodniczących „Dokończenie budowy europejskiej unii gospodarczej i walutowej”<sup>(6)</sup> proponowane jest wprowadzenie tego systemu w perspektywie długoterminowej.

2.4. Nowa propozycja<sup>(7)</sup> będzie realizowana stopniowo<sup>(8)</sup>:

2.4.1. Pierwsza faza obejmuje *strategię reasekuracyjną*, która ma być realizowana przez trzy lata do roku 2020. Podczas tego etapu krajowe systemy gwarantowania depozytów miałyby dostęp do EDIS dopiero po wyczerpaniu środków własnych oraz pod warunkiem zachowania przez dane państwo członkowskie pełnej zgodności z postanowieniami dyrektywy w sprawie systemów gwarancji depozytów. Ten pierwszy etap ma zatem na celu osłabienie powiązań między bankami a ich rządami państwowymi.

2.4.2. Po tym czasie system zostałby przekształcony w system stopniowo uwpólniany („koasekuracja”). Na tym etapie system krajowy nie byłby zobowiązany do wyczerpania środków własnych przed uzyskaniem dostępu do środków europejskiego systemu gwarantowania depozytów w przypadku konieczności interweniowania. Dostęp do tych środków byłby początkowo niski (20 %), aby następnie przez 4 lata ma wzrosnąć do 80 %. Wprowadza się zatem wyższy stopień uwpólnienia ryzyka między krajowymi systemami.

2.4.3. W trzeciej fazie przewidziano stopniowe zwiększenie udziału w ryzyku przejmowanego przez EDIS aż do 100 %. W 2024 r. nowy system całkowicie zastąpi krajowe systemy gwarancji depozytów, stając się całkowicie odpowiedzialnym za wypłacanie rekompensat deponentom.

2.5. W tym celu natychmiast zostanie utworzony Europejski Fundusz Gwarantowania Depozytów, finansowany z wkładów wnoszonych przez banki, skorygowanych o ryzyko. System z założenia ma nie obciążać sektora bankowego nowymi kosztami, jako że ich wkłady do krajowych systemów gwarantowania depozytów byłyby pomniejszane o wkład w system europejski.

2.6. System jest ponadto wyposażony w ścisłe gwarancje: np. gwarancje obejmą wyłącznie te krajowe systemy gwarantowania depozytów, których działalność i rozbudowa są zgodne z przepisami prawodawstwa UE.

<sup>(2)</sup> Od listopada 2014 r.

<sup>(3)</sup> W przypadku największych podmiotów (ok. 130) jest to nadzór bezpośrednio przez EBC, w przypadku pozostałych (ponad 6 tys. banków) w pierwszej kolejności nadzór sprawowany jest przez krajowe podmioty regulacyjne.

<sup>(4)</sup> System ten określany jest również angielskim skrótem „EDIS”, pochodzącym od słów European Deposit Insurance Scheme (europejski system gwarantowania depozytów).

<sup>(5)</sup> Przewiduje on ochronę depozytów osób oszczędzających w UE do wysokości 100 000 EUR.

<sup>(6)</sup> Zob. „Dokończenie budowy europejskiej Unii Gospodarczej i Walutowej, sprawozdanie opracowane przez Jean-Claude’a Junckera w ścisłej współpracy z Donaldem Tuskiem, Jeroenem Dijsselbloemem, Mario Draghim i Martinem Schulzem”, zwłaszcza s. 13.

<sup>(7)</sup> Zob. wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 806/2014 w celu ustanowienia europejskiego systemu gwarantowania depozytów, COM(2015) 586 final – 2015/0270 (COD), opublikowany 24 listopada 2015 r.

<sup>(8)</sup> Formuła EDIS odpowiadać będzie typowej konstrukcji unii bankowej: pojedynczy zbiór przepisów w postaci obecnej dyrektywy w sprawie systemów gwarancji depozytów, obowiązującej wszystkie 28 państw członkowskich, uzupełniony o system EDIS, wiążący dla wszystkich państw strefy euro i otwarty dla wszystkich pozostałych państw członkowskich, które wyrażają chęć przystąpienia do unii rynku finansowego.

2.7. W komunikacie „Droga do utworzenia unii bankowej” Komisja ogłosiła równoległe jeszcze kilka innych środków mających na celu redukcję ryzyka w unii bankowej<sup>(9)</sup> <sup>(10)</sup>.

### 3. Uwagi ogólne

3.1. Równocześnie z propozycjami w sprawie EDIS opublikowany został komunikat<sup>(11)</sup> dotyczący dalszego zmniejszania ryzyka w unii bankowej. Komisja uważa, że obie te publikacje należy uznać za równoległe. Co się zaś tyczy dalszego podziału ryzyka (por. wniosek w sprawie EDIS), uznaje się, że musi ono iść w parze z dalszym jego ograniczaniem. Z tego względu EKES uznaje rzeczony teksty za dwie połowy jednej całości. Zostanie to uwzględnione w późniejszych spostrzeżeniach i komentarzach na temat nowych tekstów.

3.2. Od samego początku EKES pozytywnie wypowiadał się na temat unii bankowej oraz kroków poczynionych w procesie tworzenia dwóch pierwszych jej filarów<sup>(12)</sup>. Zdaniem Komitetu istotne było niezwłoczne podjęcie tych działań<sup>(13)</sup>.

3.3. Podobnie Komitet niezmiennie opowiada się za ukończeniem procesu tworzenia unii bankowej<sup>(14)</sup> oraz niezwłocznym uzupełnieniem jej o trzeci filar, mający na celu ochronę depozytów. W tym kontekście wzywał już do umacniania i ulepszania wspólnego systemu ochrony depozytów<sup>(15)</sup>.

3.4. EKES z zadowoleniem przyjmuje wnioski dotyczące EDIS, popierając zawarte w nich założenia zacieśnienia unii bankowej, umocnienia i zrównania ochrony deponentów bankowych, zwiększenia stabilności finansowej i niezależności banków od ich rządów państwowych.

3.5. Dzięki zasadzie podziału ryzyka taki system może pozytywnie wpłynąć na sytuację niektórych państw członkowskich i banków, mogąc w razie potrzeby przyczynić się do absorpcji znaczących wstrząsów lokalnych w większym stopniu niż obecne krajowe systemy. Może to zmniejszyć chęci niektórych stron do spekulowania przeciwko określonym państwom lub bankom, jednocześnie minimalizując ryzyko w całej unii bankowej w wymiarze ogólnym.

3.6. Niezbędne jest zapewnienie odpowiedniej ochrony oraz maksymalne zabezpieczenie depozytów oszczędnościowych. Od czasu kryzysu poczyniono ważne kroki naprzód, a sfinalizowanie nowych propozycji może przyczynić się do dalszego wzrostu zaufania poprzez zacieśnienie integracji finansowej między poszczególnymi państwami oraz zapewnienie jednakowych warunków w sektorze bankowym.

<sup>(9)</sup> Do środków tych zaliczają się:

- ograniczenie krajowych możliwości i swobody decydowania, jeśli chodzi o stosowanie zasad ostrożnościowych celem zapewnienia jak najskuteczniejszego funkcjonowania jednolitego mechanizmu nadzorczego,
- harmonizację krajowych systemów gwarantowania depozytów,
- działania ustawodawcze wdrażające pozostałe elementy ram prawnych dotyczących banków uzgodnionych na szczeblu międzynarodowym, służących przede wszystkim ograniczeniu dźwigni finansowej banków, zapewnieniu im stabilnego finansowania oraz poprawie porównywalności aktywów ważonych ryzykiem, a także umożliwieniu wdrożenia do 2019 r. zaleceń Rady Stabilności Finansowej w sprawie całkowitej zdolności do absorpcji strat przez banki, tak by możliwe było przekazanie odpowiednich środków bankom znajdującym się w trudnej sytuacji bez sięgania po pomoc ze strony podatników,
- egzekwowanie obowiązujących przepisów, tak aby wykorzystanie środków publicznych do utrzymania wypłacalnego i odpornego na wstrząsy sektora bankowego zostało ograniczone do minimum,
- większą zbieżność przepisów prawa upadłościowego, zgodnie z planem działania na rzecz unii rynków kapitałowych,
- inicjatywy w zakresie ostrożnościowego traktowania ekspozycji banków na ryzyko związane z niewypłacalnością państwa, takie jak ograniczanie ekspozycji banków na ryzyko związane z niewypłacalnością określonego państwa, w celu zapewnienia dywersyfikacji ryzyka.

<sup>(10)</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Banku Centralnego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Droga do utworzenia unii bankowej”, COM(2015) 587 final z 24.11.2015.

<sup>(11)</sup> Zob. pkt 2.7 powyżej.

<sup>(12)</sup> Zob. jednolity mechanizm nadzorczy i jednolity mechanizm restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji.

<sup>(13)</sup> Zob. m.in. opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 1093/2010 w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego) w odniesieniu do jego powiązania z rozporządzeniem Rady (UE) nr .../... powierzającym Europejskiemu Bankowi Centralnemu szczególne zadania w odniesieniu do polityki związanej z nadzorem ostrożnościowym nad instytucjami kredytowymi, COM(2012) 512 final – 2012/0244 (COD) oraz komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady „Plan działania na rzecz unii bankowej” (Dz.U. C 11 z 15.1.2013, s. 34), pkt 1.12.

<sup>(14)</sup> Zob. m.in. opinie Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Realizacja unii gospodarczej i walutowej – propozycje Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego na następną europejską kadencję” (Dz.U. C 451 z 16.12.2014, s. 10), oraz „Ukończenie UGW: filar polityczny” (Dz.U. C 332 z 8.10.2015, s. 8).

<sup>(15)</sup> Zob. opinie wskazane w przypisach 13 i 14.

3.7. Stabilne depozyty stanowią zdrowe i niezbędne źródło finansowania gospodarki, gospodarstw domowych, a w szczególności małych i młodych przedsiębiorstw (takich jak małe i średnie przedsiębiorstwa i zakłady przemysłowe<sup>(16)</sup>, przedsiębiorstwa typu start-up), przyczyniając się tym samym do koniecznego wzrostu gospodarczego. MŚP (szeroko rozumiane) wnoszą istotny wkład w gospodarkę europejską, jako że zapewniają ponad dwie trzecie miejsc pracy w sektorze prywatnym oraz generują 85 % wzrostu zatrudnienia netto. Dla EKES-u oczywiste jest, że zapewnienie kredytowania rentownych MŚP stanowi podstawę wzrostu gospodarczego i tworzenia nowych miejsc pracy, a zatem powinno być kluczowym priorytetem zarówno na poziomie europejskim, jak i krajowym.

3.8. W zakresie dalszego ograniczania ryzyka odpowiednie jest takie samo podejście jak w przypadku EDIS. W związku z tym EKES z zadowoleniem przyjmuje również dokument Komisji; zwłaszcza że z jednej strony oba teksty posiadają jednakowe założenia podstawowe, takie jak zacieśnianie unii bankowej czy osłabienie powiązań między bankami a rządami państwowymi, zaś z drugiej strony osiągnięcie zakładanych celów wyraźnie wymaga połączenia środków.

3.9. Z punktu widzenia ograniczania ryzyka obecna sytuacja nie może być ignorowana. Uwagę należy skierować przede wszystkim na kwestię dalszej redukcji ryzyka w sektorze bankowym oraz większego poziomu harmonizacji w tych aspektach unii bankowej, w których działania zostały już podjęte.

3.10. W pierwszej kolejności konieczne są całkowita transpozycja i wdrożenie istniejących ram prawnych dotyczących unii bankowej we wszystkich państwach członkowskich. O ile w momencie publikacji wniosku w sprawie EDIS znaczna liczba państw członkowskich nie transponowała jeszcze dyrektyw w sprawie naprawy oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków oraz w sprawie systemów gwarancji depozytów (lub transponowała je tylko częściowo), o tyle sytuacja uległa od tego czasu poprawie. Komisja wszczęła działania wobec państw opóźniających się z transpozycją<sup>(17)</sup>.

3.11. Z dalszą transpozycją i wdrożeniem programu gwarantowania depozytów i związanych z nim regulacji finansowych *ex ante* wiąże się pewne wyzwania. Za konieczne uznaje się w tym przypadku zwiększenie harmonizacji oraz uprzednie uruchomienie dobrze skapitalizowanych, stabilnych i skutecznych krajowych systemów gwarantowania depozytów, które ograniczałyby ryzyko ulegania pokusie nadużycia. O potrzebie ograniczania tego ryzyka trzeba pamiętać także na wszystkich etapach wdrażania EDIS. W tym kontekście nie można ignorować zagrożeń mogących płynąć ze zbyt szybkiego i rygorystycznego uwspólnienia ryzyka. Na miejscu jest tu zasada, że państwo członkowskie może skorzystać z EDIS jedynie wtedy, gdy spełnione zostaną wszystkie warunki i jeśli wdrożone zostało obowiązujące prawodawstwo.

3.12. Ponadto różnice między poszczególnymi państwami są nadal znaczne, a w wielu obszarach wciąż występują liczne wyzwania, jak wynika zresztą z szeregu ostatnich sprawozdań międzynarodowych<sup>(18)</sup><sup>(19)</sup>. Należy zająć się tymi problemami, podobnie jak na przykład kwestią dużej liczby kredytów zagrożonych w sektorze bankowym oraz nierównomiernego rozkładu tych kredytów między bankami i państwami członkowskimi strefy euro<sup>(20)</sup>. Skuteczne zarządzenie tej sytuacji, z uwzględnieniem wszystkich innych istotnych elementów, uznać można za warunek jakiegokolwiek postępu w zakresie uwspólnienia ryzyka na poziomie ochrony depozytów. Niezbędny jest tu między innymi kierowany przez UE jednolity mechanizm nadzoru.

<sup>(16)</sup> Małe i średnie przedsiębiorstwa, w tym działające w sektorach przemysłowych.

<sup>(17)</sup> W sprawie systemów gwarancji depozytów zob. komunikat prasowy Komisji Europejskiej z dnia 10 grudnia 2015 r. „Komisja wzywa 10 państw członkowskich do wdrożenia unijnych przepisów dotyczących systemów gwarancji depozytów” (zob. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-6253\\_pl.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6253_pl.htm)); w kwestii naprawy oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków zob. komunikat prasowy z dnia 22 października 2015 r. „Komisja pozywa sześć państw członkowskich do Trybunału z powodu niedokonania transpozycji unijnych przepisów dotyczących naprawy oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków” (zob. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-5827\\_pl.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5827_pl.htm)).

<sup>(18)</sup> Zob. m.in. „2015 EU-wide transparency exercise – aggregate report” Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego, <https://www.eba.europa.eu/documents/10180/1280458/2015+EU-wide+Transparency+Exercise+Report+FINAL.pdf> (listopad 2015 r.) oraz Economic Bulletin EBC, numer 2015/5 <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/ecbu/eb201505.en.pdf>.

<sup>(19)</sup> Zob. sprawozdanie EUNB, zwłaszcza streszczenie („Executive Summary”) na s. 6–7: „Jakość aktywów i rentowność również uległy poprawie, jednak nadal – biorąc pod uwagę niski punkt wyjścia – wymagają wzmożonej uwagi. Odsetek ekspozycji zagrożonych, po raz pierwszy opublikowany po sporządzeniu zharmonizowanej definicji EUNB, wynosi 6 % wszystkich kredytów i pożyczek w UE (10 % przy uwzględnieniu wyłącznie przedsiębiorstw niefinansowych), przy czym zauważalne są znaczące różnice między państwami a bankami. W 2015 roku rentowność uległa poprawie, jednak w kontekście historycznym – oraz w stosunku do szacunkowych kosztów kapitału własnego banków – nadal pozostaje niska. Od czerwca 2015 r. całkowity zwrot z kapitału banków UE wynosi 9,1 %.

Dane opublikowane do dziś wskazują na wciąż istniejącą, ale stopniowo malejącą preferencję inwestowania w instrumenty długu państwowego, biorąc pod uwagę, że w czerwcu 2015 r. banki odnotowały wzrost w zakresie posiadanych papierów wartościowych niebędących papierami krajowymi”.

<sup>(20)</sup> Sprawozdanie „Financial Stability Review” EBC z listopada 2015 r., zob. <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/financialstabilityreview201511.en.pdf?24cc5509b94b997f161b841fa57d5eca>, s. 74 i nast.

3.13. Wyniki przeprowadzanej *ex ante* oceny skutków EDIS nie zostały udostępnione. Jest to sprzeczne z wymogami przejrzystości. Z uwagi na znaczenie tego zagadnienia dla unii bankowej, dla dokończenia budowy UGW oraz dla zaufania ze strony oszczędzających i deponentów z pewnością niezbędne jest przedstawienie kompleksowej dogłębnej oceny skutków, ewentualnie opartej na wcześniejszych podobnych analizach przeprowadzonych w ramach dyrektyw dotyczących systemu gwarantowania depozytów<sup>(21)</sup>. Rezultaty tej oceny powinny zostać podane do publicznej wiadomości, również po to, by jeszcze bardziej wzmocnić legalność tego wniosku.

3.14. Zapowiadane dodatkowe środki dotyczące ograniczania ryzyka muszą być traktowane w taki sam sposób jak EDIS, gdyż zarówno te środki, jak i EDIS mają na celu wzmocnienie unii bankowej oraz wymagają działań ukierunkowanych na ich skonkretyzowanie i realizację, gdy tylko zostaną spełnione niezbędne warunki.

3.15. Biorąc pod uwagę całość powyższych rozważań, należy stwierdzić, że realizacja obu tych rodzajów środków powinna przebiegać w ten sam sposób. Wzajemnie się one uzupełniają i są konieczne do wypracowania wyważonego rozwiązania, które jednocześnie byłoby solidne. Istotne jest zatem, aby tak systemem EDIS, jak i wspomnianymi środkami na rzecz ograniczenia ryzyka<sup>(22)</sup> zająć się bezzwłocznie i faktycznie równolegle oraz je urzeczywistnić. Nie tylko przyczyni się to w najwyższym stopniu do realizacji unii bankowej i dokończenia budowy UGW (por. poniżej), ale i zagwarantuje osiągnięcie prawdziwego postępu.

3.16. Kwestia ta jest dla EKES-u równie istotna w kontekście ukończenia realizacji unii gospodarczej i walutowej. UGW opiera się bowiem między innymi na filarze monetarnym i finansowym, których elementem jest pełnowartościowa unia bankowa. Jako że jak Komitet już wcześniej zauważył, UGW wciąż jest podatna na zagrożenia i stoi przed ogromnymi wyzwaniem<sup>(23)</sup>, należy nadal ją wzmacniać poprzez dalsze prace nad wszystkimi jej filarami.

3.17. Już wcześniej stwierdzono, że ze względu na stałe powiązania między państwami a bankami, państwa członkowskie nadal mają opory przed tworzeniem koniecznych warunków gospodarczych i politycznych, co skutkuje odroczaniem najważniejszych i najsukuteczniejszych decyzji<sup>(24)</sup>.

3.18. Dlatego istotne jest umożliwienie postępu, a tu kluczową jest kwestia zaufania oraz umacnianie go pomiędzy państwami członkowskimi. Zaufanie między państwami członkowskimi wymaga jednak równych warunków działania i jednakowych dążeń w oparciu o ideę konwergencji.

3.19. Idea konwergencji ucierpiała wskutek kryzysu, dlatego też konieczne jest niezwłoczne wznowienie działań w tym zakresie w wymiarze krajowym i unijnym. Równocześnie należy wspierać odbudowę, ułatwiać przeciwdziałanie zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i poprawiać możliwości dostosowawcze.

#### 4. Uwagi szczegółowe

4.1. Jeśli chodzi o wniosek w sprawie EDIS, EKES z zadowoleniem przyjmuje zasadę neutralności systemu pod względem kosztów dla sektora bankowego. Po przeprowadzeniu dogłębnej analizy skutków wkład sektora bankowego ustalono na poziomie 0,8 %<sup>(25)</sup><sup>(26)</sup> gwarantowanych depozytów. Ważne jest zatem, aby całkowity wkład w systemy krajowe i europejskie nie został zwiększony, zgodnie z ideą neutralności pod względem kosztów.

4.2. Jednocześnie istotne jest osiągnięcie maksymalnego poziomu harmonizacji wkładów krajowych, a tym samym stworzenie jednakowych warunków działania dla krajowych systemów gwarantowania depozytów i unikanie różnic między tymi systemami.

4.3. Podejście oparte na tworzeniu równych warunków działania musi obowiązywać zarówno w stosunkach między państwami unii bankowej, jak i w odniesieniu do państw członkowskich, które do niej nie przystąpiły. Oznacza to między innymi, że kontynuowane będą działania na rzecz dalszej harmonizacji obowiązujących przepisów dyrektywy w sprawie systemów gwarancji depozytów w celu osiągnięcia większej konwergencji między systemami we wszystkich państwach członkowskich.

<sup>(21)</sup> Według oświadczeń przedstawicieli Komisji obecne propozycje opierają się na ocenie skutków, którą przeprowadzono w związku ze zmianą dyrektywy w sprawie systemów gwarancji depozytów. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:52013IR6902>, w szczególności pkt 7.8 i 7.11.

<sup>(22)</sup> Jeśli chodzi o te środki na rzecz ograniczania ryzyka, głównym zadaniem będzie wdrożenie w trybie priorytetowym środków najistotniejszych z omawianego tu punktu widzenia.

<sup>(23)</sup> Por. opinie wymienione w przypisie 14.

<sup>(24)</sup> Zob. pierwsza opinia wymieniona w przypisie 14, pkt 4.1.2.

<sup>(25)</sup> W ramach dyrektywy w sprawie systemów gwarancji depozytów.

<sup>(26)</sup> Lub 0,5 %, jeśli spełnione są określone warunki.

4.4. Instytucjonalne systemy ochrony zapewniają wsparcie finansowe, gdy ich członkowie znajdują się w trudnej sytuacji, a zatem pomagają uniknąć upadłości banku. Zapobiegawcze działanie tych systemów będzie musiało zostać w pełni uwzględnione w nowym rozporządzeniu w sprawie EDIS, gdyż w przeciwnym razie zagrożona może być cała jego koncepcja.

Bruksela, dnia 17 marca 2016 r.

*Przewodniczący*  
*Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego*  
Georges DASSIS

---

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady oraz Europejskiego Banku Centralnego w sprawie działań na rzecz dokończenia budowy unii gospodarczej i walutowej**

[COM(2015) 600 final]

oraz

**decyzji Komisji (UE) 2015/1937 z dnia 21 października 2015 r. ustanawiającej niezależną doradcą Europejską Radę Budżetową**

[C(2015) 8000 final]

(2016/C 177/05)

**Sprawozdawca: Carmelo CEDRONE**

Dnia 11 listopada 2015 r. Komisja Europejska, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

*komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady oraz Europejskiego Banku Centralnego w sprawie działań na rzecz dokończenia budowy unii gospodarczej i walutowej*

[COM(2015) 600 final]

oraz

*decyzji Komisji (UE) 2015/1937 z dnia 21 października 2015 r. ustanawiającej niezależną doradcą Europejską Radę Budżetową*

[C(2015) 8000 final].

Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię dnia 3 marca 2016 r.

Na 510. sesji plenarnej w dniach 16 i 17 marca 2016 r. (posiedzenie z dnia 17 marca 2016 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 195 do 4 (4 osoby wstrzymały się od głosu) przyjął następującą opinię:

## **1. Wnioski i propozycje**

1.1. EKES uważa, że komunikat Komisji w sprawie działań na rzecz dokończenia budowy unii gospodarczej i walutowej może stanowić doskonałą okazję do rozpoczęcia debaty, zarówno na poziomie politycznym, jak i na poziomie społeczeństwa obywatelskiego, w celu przeprowadzenia realnej analizy wszystkich kwestii dotyczących strefy euro bez zapominania tego, co wydarzyło się od czasu Maastricht, łącznie z kryzysem finansowym i gospodarczym, który dotknął w szczególności strefy euro, oraz opracowania propozycji rozwiązań wykraczających poza obecną treść komunikatu. Chodzi o następujące zasadnicze kwestie:

1.2. **Semestr europejski:** korzystniejsze byłoby przedstawienie wniosku dotyczącego semestru w ramach ogólnego porozumienia w sprawie zarządzania gospodarczego, wykraczając poza zakres dotychczasowych działań, począwszy od zmiany warunkowości makroekonomicznej i wzmocnienia roli konferencji międzyparlamentarnej, zgodnie z wcześniejszym apelem EKES-u.

1.3. **Rząd gospodarczy:** ogólne zarządzanie gospodarcze (makro- i mikroekonomiczne, walutowe itd.) w strefie euro musi zdecydowanie wykraczać poza propozycje Komisji. Konieczne jest radykalne odwrócenie obecnych paradygmatów gospodarczych, w szczególności krajowe rady ds. konkurencyjności powinny uwzględniać również politykę spójności, skutki społeczne i skutki dla zatrudnienia wynikające także z zakłóceń równowagi i z różnic pomiędzy państwami, które to różnice powiększyły się w wyniku kryzysu <sup>(1)</sup>. Komisja Europejska i rady te powinny też uwzględniać nowe czynniki i parametry, na których opiera się, i będzie się opierać, konkurencyjność i konkurencja między światowymi blokami gospodarczymi. Europejska Rada Budżetowa powinna stosować bardziej przejrzyste i demokratyczne procedury zarówno w odniesieniu do powoływania swoich członków, jak i w odniesieniu do stosowania swoich wytycznych, które mogą pozostać poza jakąkolwiek kontrolą demokratyczną.

1.4. **Zewnętrzna reprezentacja strefy euro:** propozycja jest słuszna i konieczna, ale – pomijając zbyt duże nakłady czasu – wiąże się z problemem demokratycznej kontroli takiej funkcji i zmian legislacyjnych niezbędnych do uznania roli UGW w sprawach dotyczących strefy euro <sup>(2)</sup>.

1.5. **Unia finansowa:** propozycja jest pozytywna, choć utraciła swój rozmach polityczny i swoją aktualność. Decyzja o jej utworzeniu ma kluczowe znaczenie, lecz pod warunkiem że zostanie szybko wprowadzona w życie i że – za pośrednictwem przewidzianych mechanizmów, takich jak jednolity mechanizm restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, system gwarantowania depozytów <sup>(3)</sup> i unia rynków kapitałowych <sup>(4)</sup> – w najbliższej przyszłości wdrożone zostaną całkowicie wspólne europejskie systemy zasad. W związku z tym propozycja Komisji, sformułowana wcześniej przez EKES, w sprawie długu publicznego i prywatnego <sup>(5)</sup> byłaby bardzo pomocna w zmniejszeniu ryzyka i spekulacji w systemie finansowym strefy euro.

1.6. **Legitymacja demokratyczna:** stanowi najsłabszy punkt komunikatu, przynajmniej w swoim obecnym kształcie, w oczekiwaniu na etap 2. Mówi się o niej w sposób bardzo powierzchowny i nieprecyzyjny, a przecież stanowi ona podstawę wszystkich pozostałych kwestii, istotę debaty i obaw europejskiej opinii publicznej, zwłaszcza w ostatnich miesiącach; to od niej zależy przyszłość strefy euro i UE. Żadna z propozycji działań przedstawionych przez Komisję nie poświęca należytej uwagi kwestii demokratycznej rozliczalności, o czym wspomniano wcześniej.

1.6.1. Wkład w te rozważania mógłby wnieść trójstronny dialog społeczny, pod warunkiem że byłby on prowadzony w usystematyzowany sposób oraz że porozumienia osiągnięte przez strony podlegałyby obowiązkowemu wdrożeniu.

1.7. **Etap 2 – Ukończenie UGW:** priorytetowy etap stanowiący podstawę wiarygodności reszty już przedstawionych wniosków. Niestety etap ten opiera się głównie na przedstawieniu białej książki pod koniec 2017 r. Uzależnienie wszystkiego od publikacji białej książki, poprzez konsultacje i dialog z obywatelami, bez określenia sposobu ich przeprowadzenia, a co więcej bez włączenia w te działania EKES-u, to zdaniem Komitetu zbyt mało w tej najważniejszej, głównej kwestii komunikatu, jaką jest demokracja i budowa politycznego filaru strefy euro, nawet biorąc pod uwagę, że oczekuje się na etap 2.

1.8. EKES uważa ponadto, że **plan działania** wskazany przez Komisję jest również niewystarczający pod względem znaczenia poruszanych kwestii i pilności, z jaką powinny być one rozwiązane (ciągłe odrażanie i niekończące się oczekiwanie). W związku z tym, również na podstawie własnego, już dawno opracowanego planu działania, EKES zobowiązuje się do przedstawienia własnego planu dotyczącego etapu 2, w miarę możliwości wspólnie z Komisją, w celu omówienia tych kwestii w państwach członkowskich UE, począwszy od państw strefy euro.

<sup>(1)</sup> Opinia EKES-u w sprawie krajowych rad ds. konkurencyjności (zob. Dz.U., s. 35).

<sup>(2)</sup> Opinia EKES-u w sprawie zewnętrznej reprezentacji strefy euro (zob. Dz.U., s. 16).

<sup>(3)</sup> Opinia EKES-u w sprawie europejskiego systemu gwarantowania depozytów (zob. Dz.U., s. 21).

<sup>(4)</sup> Opinia EKES-u w sprawie zielonej książki w sprawie tworzenia unii rynków kapitałowych (Dz.U. C 383 z 17.11.2015, s. 64), oraz opinia w sprawie planu działania na rzecz tworzenia unii rynków kapitałowych (Dz.U. C 133 z 14.4.2016, s. 17).

<sup>(5)</sup> Opinia EKES-u w sprawie: „Wzrost gospodarczy i dług państwowy w UE: dwie nowatorskie propozycje” (Dz.U. C 143 z 22.5.2012, s. 10).

1.9. **Wnioski:** w niektórych opiniach wydanych od początku kryzysu EKES przedstawił wnioski dotyczące różnych aspektów kryzysu finansowego i ograniczeń polityki gospodarczej wdrożonej przez UE. EKES, między innymi w kilku opiniach wydanych z inicjatywy własnej, przedstawił konkretne propozycje, takie jak opinia w sprawie zarządzania gospodarczego, finansowego i walutowego UGW. Wysunął również – na długo przed samą Komisją – propozycję w sprawie ładu politycznego w strefie euro. W związku z powyższym, w odniesieniu do ramowych propozycji w sprawach stanowiących przedmiot omawianego komunikatu, odsyła do wydanych już<sup>(6)</sup> lub będących w trakcie opracowywania opinii dotyczących konkretnych wniosków Komisji<sup>(7)</sup>.

## 2. Kontekst

2.1. Niniejsza opinia ma być całościowym spojrzeniem na komunikat Komisji w sprawie strefy euro. Konkretno aspekty zostały omówione w innych opiniach EKES-u.

2.2. Komunikat Komisji wynika z konieczności wdrożenia drugiego sprawozdania pięciu przewodniczących dotyczącego UGW, ponieważ pierwsze zostało całkowicie zignorowane przez Komisję kierowaną przez José Manuela Barroso. Oba sprawozdania miały na celu pokonanie ograniczeń UGW, które, jak wiadomo, zostały uwidocznione przez kryzys finansowy i gospodarczy i dostrzeżone przez wszystkich mieszkańców Europy i resztę świata. Ograniczenia te ułatwiły i ukierunkowały spekulację euro, w związku z czym stanowiły i nadal stanowią główną przyczynę powstania i utrzymywania się kryzysu w strefie euro.

2.3. Właśnie to skłoniło EKES do przedstawienia konkretnych wniosków w tej kwestii, zanim zrobiły to Komisja i inne organy unijne – wniosków, którym dopiero niedawno poświęcono należytą uwagę i w należyłym stopniu doceniono ich znaczenie<sup>(8)</sup>. W tym kontekście Komitet z zadowoleniem przyjmuje i podkreśla uznanie wyrażone przez Komisję w sprawozdaniu dotyczącym działań następczych w odniesieniu do kilku ostatnich opinii EKES-u, a w szczególności fakt, że Komisja jest wdzięczna Europejskiemu Komitetowi Ekonomiczno-Społecznemu za jego pogłębioną i kompletną opinię w sprawie politycznego filaru unii gospodarczej i walutowej, w której nie ograniczył się on do analizy obecnej sytuacji i słabości UGW, ale przedstawił również bardzo interesujące propozycje służące jej ukończeniu.

2.4. Niestety drugie sprawozdanie pięciu przewodniczących – a co za tym idzie również komunikat Komisji mający na celu jego wdrożenie – jest słabsze i mniej odważne od pierwszego, które również nie było wystarczające, być może ze względu na spadek napięcia wokół kryzysu w strefie euro lub z powodu trudności państw ze zrzeczeniem się części własnej suwerenności.

2.5. Co więcej, po atakach terrorystycznych dokonanych przez islamistów kwestie imigrantów, uchodźców i bezpieczeństwa wywołują panikę wśród obywateli i polityków europejskich, uwypuklają podziały między państwami, prowadzą do odradzania się idei nacjonalistycznych, zamknięcia granic itp. Tym samym projekt ukończenia UGW zszedł na drugi plan, zniknął z debaty politycznej i mediów – być może z ulgą dla wielu polityków, nie tylko przeciwników UE, którzy cieszą się, że „uniknęli niebezpieczeństwa”.

2.6. Wszystko to jednak, zdaniem EKES-u, wskazuje na konieczność działania, ponownego podjęcia nawet jeszcze pilniejszej inicjatywy na rzecz poprawy Europy przez przywrócenie podstawowych zasad i wartości (pokoju, dobrobytu, spójności społecznej), o których mowa w Traktacie. Wszystko to należy zrealizować we wspólnym interesie wszystkich, ponieważ kraje europejskie i ich obywatele muszą odzyskać poczucie wspólnej odpowiedzialności oraz wzajemne zaufanie i nie mogą sobie pozwolić na to, by znów się podzielić, jak zawsze działo się w przeszłości. Byłby to zwrot w bezpiecznym kierunku.

<sup>(6)</sup> Opinie EKES-u w sprawie: „Realizacja unii gospodarczej i walutowej – Propozycje Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego na następną europejską kadencję” (Dz.U. C 451 z 16.12.2014, s. 10), „Ukończenie UGW: filar polityczny” (Dz.U. C 332 z 8.10.2015, s. 8), „Metoda wspólnotowa dla demokratycznej i społecznej UGW” (Dz.U. C 13 z 15.1.2016, s. 33) i inne.

<sup>(7)</sup> Opinie EKES-u w sprawie zewnętrznej reprezentacji strefy euro, europejskiego systemu gwarantowania depozytów, krajowych rad ds. konkurencyjności i polityki gospodarczej w strefie euro (2016) (zob. Dz.U., s. 16).

<sup>(8)</sup> Opinie EKES-u w sprawie: „Dziesięć lat po wprowadzeniu euro i co dalej?” (Dz.U. C 271 z 19.9.2013, s. 8), „Realizacja unii gospodarczej i walutowej – Propozycje Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego na następną europejską kadencję” (Dz.U. C 451 z 16.12.2014, s. 10), „Ukończenie UGW: filar polityczny” (Dz.U. C 332 z 8.10.2015, s. 8).



### 3. Uwagi ogólne

3.1. Niestety zarówno język komunikatu, jak i zawarte w nim propozycje opierają się na logice istniejącego stanu rzeczy. Komunikat może pozostać jedynie powracającą jak bumerang zapowiedzią dobrych intencji, jak miało to miejsce wielokrotnie w przeszłości. Większa część dokumentu skupia się na politykach wdrożonych po kryzysie i wzywa do ich konsolidacji pomimo oczywistego faktu, że niektóre z tych polityk doprowadziły do pogorszenia sytuacji gospodarczej i społecznej w wielu państwach UGW. W sprawozdaniu pominięto przyczyny niepowodzenia wszystkich dotychczasowych prób podjętych w celu realizacji prawdziwej UGW (od raportu Wernera z 1970 r. po sprawozdanie czterech przewodniczących z 2012 r.). Wszystkie te próby, podobnie jak ta, opierały się na biurokratycznym gradualizmie.

#### 3.2. Mocne strony

3.2.1. To jednak dobrze, że pomimo słabości sprawozdania pięciu przewodniczących, które, co więcej, pozbawione jest prawdziwego planu działania, Komisja zdecydowała się podjąć działania i rozpocząć jego wdrażanie w sytuacji, gdy wiele państw członkowskich jest temu przeciwnych. Postawa taka jest ryzykowna i niebezpieczna, dlatego EKES apeluje do państw członkowskich, począwszy od państw strefy euro, aby zmieniły swoje stanowisko i wsparły inicjatywę Komisji, poprawiając słabe punkty wskazane w niniejszej opinii, zgodnie z propozycjami zawartymi w innych opiniach Komitetu.

3.2.2. Na pozytywną ocenę zasługuje również fakt, że w dokumencie Komisji wiele uwagi poświęcono poszczególnym aspektom unii finansowej. Unia ta, wraz z ukończeniem budowy unii bankowej podjętej w odpowiedzi na kryzys, jest niewątpliwie przedmiotem najważniejszej decyzji, lecz pod warunkiem że owa decyzja zostanie szybko wprowadzona w życie i że – za pośrednictwem przewidzianych mechanizmów, takich jak jednolity mechanizm restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, system gwarantowania depozytów i unia rynków kapitałowych – w najbliższej przyszłości wdrożone zostaną w pełni wspólne europejskie systemy zasad ograniczające narażenie oszczędzających/deponentów i podatników na ryzyko finansowania długów w sektorze bankowym oraz narażenie inwestorów i przedsiębiorstw na ryzyko dalszego działania na mało przejrzystych rynkach finansowych o niewielkim zróżnicowaniu źródeł finansowania. W tym kontekście wskazane byłoby zapewnienie rozdzielenia banków komercyjnych i banków inwestycyjnych, o co apelował EKES (przy jednoczesnym zapewnieniu, że powstaną banki likwidujące złe aktywa, zajmujące się już istniejącymi sytuacjami).

3.2.3. Za ważną acz zawierającą pewne ograniczenia uznaje się propozycję stworzenia „jednolitej zewnętrznej reprezentacji” UGW, mimo że odracza się jej realizację do roku 2025<sup>(9)</sup>, podczas gdy w perspektywie krótkookresowej wzywa się jedynie do wzmocnienia ustaleń koordynacyjnych wprowadzonych już w 2007 r. z udziałem przedstawicieli strefy euro i Międzynarodowego Funduszu Walutowego.

#### 3.3. Słabe strony

3.3.1. Nadal przeważa logika stosowana przez cały okres trwania kryzysu – czytając ten tekst, ma się wrażenie, jakby czytało się go już wiele razy. EKES niejednokrotnie już bowiem wypowiadał się w tych samych sprawach i przedstawiał inne propozycje niż Komisja i państwa członkowskie. Mimo tego nadal nalega się i przekonuje, na przykład, że: a) problem pozostawania w UGW to tylko kwestia przestrzegania zasad „rachunkowości”; b) zarządzanie gospodarcze to sprawa, którą można rozwiązać tylko poprzez „koordynację”; c) stabilność makroekonomiczna i budżetowa strefy euro to tylko kwestia przejrzystości; d) bardzo poważny problem bezrobocia można starać się rozwiązać wnioskami wyłącznie „formalnymi”, co ma miejsce od lat. EKES uważa, że zarówno w odniesieniu do tych, jak i do innych tematów Komisja powinna w pełni i z większym przekonaniem wykorzystać swoje prawo do inicjatywy.

3.3.2. Dotyczy to również sprawy poważnych konsekwencji społecznych spowodowanych w wielu państwach strefy euro przez bezrobocie; temat ten powinien mieć dla UGW priorytetowe znaczenie, podobnie jak konkurencyjność oraz zarządzanie gospodarcze i polityczne. Tymczasem brakuje konkretnych wniosków, nie proponuje się żadnego instrumentu solidarności oraz nie wiadomo, co miałyby oznaczać pojęcie „europejskiego filaru” praw społecznych (być może te prawa, które już istnieją w poszczególnych państwach?).

<sup>(9)</sup> COM(2015) 603 – 2015/0250 (NLE).

3.3.3. W odniesieniu do **europejskiego semestru** mamy do czynienia z kontynuacją tego, co zostało ustalone do tej pory, bez wprowadzania żadnych istotnych zmian, również metodologicznych, o które apelował EKES, począwszy od zmiany warunkowości makroekonomicznej i wzmocnienia konferencji międzyparlamentarnej, w związku z czym budżety państw mogą pozostać poza jakimkolwiek dozorem demokratycznym.

3.3.4. Poruszając kwestię stabilności UGW, wspomina się o jej budżecie, lecz w rzeczywistości chodzi o budżety poszczególnych państw i o ich sumę, która nie ma nic wspólnego z rzeczywistym budżetem strefy euro. Nie wspomina się też o istniejącym długu państwowym, o ewentualnej wspólnej emisji długu, jeśli zajdzie taka potrzeba, ani o europejskim podatku przeznaczonym na pokrycie kosztów imigracji, przyjmowania uchodźców i bezpieczeństwa. W każdym razie brak wniosków dotyczących legitymacji demokratycznej jest najsłabszym punktem całego komunikatu (pkt 6) <sup>(10)</sup>.

3.3.5. W dużej mierze ignoruje się funkcjonujące w społeczeństwie „instytucje pośredniczące” jako punkty odniesienia dla etapu konsultacji, począwszy od tych reprezentowanych w EKES-ie, nie wspominając o niemal całkowitym pominięciu kwestii polityki, potraktowanej jako zagadnienie marginalne.

3.3.6. EKES pozytywnie ocenia zaangażowanie partnerów społecznych w inne dziedziny polityki, o którym wspomina Komisja. Uważa jednak, że konieczna jest zasadnicza zmiana polityczna i proceduralna, aby umożliwić przejście od „formalnego” do znaczącego udziału w trójstronnym dialogu społecznym, który w związku z tym musi zostać uregulowany w celu wprowadzenia w życie osiągniętych porozumień. Ponadto sprzyjałoby to wzajemnemu zaufaniu i zwiększyłoby odpowiedzialność własną.

3.3.7. Przygotowanie etapu 2 (ukończenie UGW), będącego etapem priorytetowym i stanowiącego podstawę wiarygodności pozostałych wniosków, opiera się wyłącznie na przedstawieniu białej księgi, po uprzednim przeprowadzeniu konsultacji i dialogu z obywatelami, bez określenia sposobu ich przeprowadzenia, a także z wyłączeniem stron reprezentowanych w EKES-ie. Takie podejście jest niewystarczające. Należałoby na przykład zaangażować w ten proces również parlamenty narodowe, a także Parlament Europejski.

#### 3.4. Ryzyko

3.4.1. Intencje Komisji są niewątpliwie dobre, jednak ogólne podejście jest mało wiarygodne, choć nadal oczekuje się na wnioski dotyczące etapu 2. Komunikat nie stanowi prawdziwego przełomu, w świetle obowiązującego Traktatu, w celu przynajmniej częściowego pokrycia „deficytu” z Maastricht. Brakuje całościowego projektu, który mógłby być symbolem zmiany i pomysłem na przyszłość strefy euro i obywateli UE.

3.4.2. Niewłaściwe jest podążanie drogą wytyczoną przez dotychczasowe działania, zarówno w kwestii polityki gospodarczej, jak i społecznej; nie można uwzględnić – jako jedynych zmiennych systemowych – wyłącznie rynku pracy i wynagrodzenia, przy całkowitym pominięciu lub niedocenieniu kwestii popytu krajowego, zaburzeń równowagi makro- i mikroekonomicznej, nierówności społecznych i obrotów bieżących.

3.4.3. Odkładanie realizacji programu politycznego na późniejszy etap, podczas gdy należałoby się nim zająć na samym początku lub przynajmniej równocześnie z innymi kwestiami, w świetle dawnych i bieżących sytuacji kryzysowych świadczy o nadmiarze obaw i przejawów oportunistyki politycznej ze strony państw członkowskich, które pogrążają Europę, zamiast ją udoskonalać, niosąc nadzieję na przyszłość.

3.4.4. Znamienny jest powierzchowny sposób, w jaki mówi się o legitymacji demokratycznej semestru, o innych kierunkach polityki dotyczącej UGW i proponowanych instrumentach. Z uwagi na stanowisko poszczególnych państw są to tylko nieśmiałe słowa, zwykła namiastka demokracji. Jest to chyba najsłabszy punkt dokumentu, przynajmniej w jego obecnym kształcie, w oczekiwaniu na etap 2, który musi być budowany przez społeczeństwo obywatelskie i polityczne w oparciu o działania ponagląjące i wspierające.

<sup>(10)</sup> Opinia EKES-u w sprawie metody wspólnotowej dla demokratycznej i społecznej UGW (Dz.U. C 13 z 15.1.2016, s. 33).

3.4.5. Co najmniej powierzchowne i iluzoryczne jest myślenie, że można rozwiązać problem demokracji strefy euro poprzez dialog z obywatelami, bez określenia sposobu jego przeprowadzenia, procedur zaangażowania oraz instrumentów, jakie należy wdrożyć, zarówno na szczeblu europejskim, jak i krajowym. Należy natomiast znaleźć bardziej konkretny sposób na zwiększenie zainteresowania i udziału mieszkańców Europy tematem dokończenia budowy strefy euro, przez wielkie zgromadzenia publiczne we wszystkich miastach lub przez głosowanie nad wnioskami, również alternatywnymi, w parlamentach narodowych.

### 3.5. *Możliwości*

3.5.1. Trzeba skorzystać z wydania tego komunikatu, traktując go jako okazję do przeprowadzenia realnej analizy sytuacji wśród europejskich obywateli, zarówno w odniesieniu do tego, w jakim stopniu nie został wdrożony obecny Traktat i w jakim stopniu niewykorzystany pozostał jego potencjał, jak i w odniesieniu do zdarzeń, które miały miejsce od momentu powstania euro. Należy ocenić, co się wydarzyło w związku z kryzysem, przeanalizować błędy popełnione zarówno na szczeblu UE, jak i przez poszczególne państwa członkowskie, które powinny w większym stopniu angażować się w politykę uwzględniającą wartość osoby ludzkiej, a także oszacować niewykorzystane możliwości oraz rzeczywiste zagrożenia, na jakie są narażeni europejscy obywatele, a nie jakaś fantomatyczna „Europa”, jeżeli niektóre państwa będą w dalszym ciągu stosować obecną praktykę.

3.5.2. Owa realna analiza jest teraz nawet łatwiejsza i pilniejsza do przeprowadzenia z uwagi na konieczność właściwego zareagowania na nasilanie się dwóch innych poważnych zjawisk zagrażających bezpieczeństwu wszystkich obywateli Europy, czyli kryzysu migracyjnego i islamskiego terroryzmu, z którymi wiąże się problem bezpieczeństwa.

3.5.3. Należy wykorzystać to do zainicjowania refleksji – lecz nie formalnej i pompacyjnej – na temat wspólnych wartości (obywatelskich, etycznych, religijnych), które są podstawą naszej tożsamości, a których boimy się okazać i bronić. To one są prawdziwym fundamentem odrodzenia strefy euro i/lub państw, które tego pragną. To jedyne w swoim rodzaju doświadczenie integracji, dostępne nie tylko dla 19 państw strefy euro, ale dla wszystkich innych państw UE, w tym nowych, które chcą być częścią trzonu politycznego, który stopniowo będzie się powiększać, tak jak to miało miejsce w przypadku pierwszej Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (1957 r.), utworzonej przez sześć krajów założycielskich, które wykazały się wtedy prawdziwą śmiałością i bez których dziś nie moglibyśmy mówić o Europie i o jej 28 państwach członkowskich!

3.5.4. W tym celu bardzo pożądane byłoby zaangażowanie instytucji pośredniczących funkcjonujących w społeczeństwie, w szczególności partnerów społecznych i obywatelskich, poprzez znaczne ożywienie dialogu społecznego i obywatelskiego w Europie i poszczególnych państwach członkowskich. Mogą one, z pomocą EKES-u i Komisji, umożliwić debatę informacyjną na temat zagrożeń i niebezpieczeństw wynikających z aktualnych wydarzeń, możliwości, jakie stwarza realna zmiana niektórych polityk UE, oraz konieczności jednoczenia się, wzmocnienia fundamentów wspólnego domu, zbudowania brakującego dachu, a nie burzenia tego, co stworzyliśmy do tej pory.

## 4. Europejska Rada Budżetowa (decyzja Komisji)

4.1. W odniesieniu do ustanowienia Rady, mającej za zadanie przeprowadzanie oceny wdrażania unijnych ram budżetowych, w szczególności pod względem horyzontalnej spójności decyzji w sprawie nadzoru budżetowego, decyzja Komisji nie zawiera informacji wyjaśniających powody utworzenia Rady<sup>(11)</sup>; powołanie Europejskiej Rady stanowi powielenie funkcji i obowiązków leżących już w gestii Komisji w ramach nowych uprawnień przewidzianych w ramach zarządzania europejskiego.

4.2. Nie jest jasne, co miałyby stanowić „wartość dodaną” tego organu złożonego z pięciu zewnętrznych ekspertów, którzy byłiby odpowiedzialni za przeprowadzenie bardziej wnikliwej analizy polityki budżetowej zarówno na poziomie krajowym, jak i na poziomie strefy euro. Wydaje się, że byłby to kolejny europejski komitet monitorujący, świadczący doradztwo w kwestiach budżetu instytucji UE i instytucji państw strefy euro, bez rzeczywistych uprawnień do interwencji w przypadku nieprzestrzegania lub nieprawidłowości polityki budżetowej na poziomie krajowym i na poziomie strefy euro.

<sup>(11)</sup> C(2015) 8000 final.

4.3. EKES jest zaskoczony sposobem mianowania członków Europejskiej Rady Budżetowej. Wystarczy wspomnieć, że trzech ze wszystkich 5 członków wyznacza nominowany przewodniczący, bez jakiegokolwiek udziału Parlamentu Europejskiego, co Parlament słusznie podkreśla w swojej rezolucji <sup>(12)</sup>. W związku z powyższym nie wydaje się, aby organ ten miał być organem wspierającym Komisję w jej wyborach, a raczej czymś w rodzaju powołanego przez Radę „organu komisarycznego” pełniącego funkcje należące obecnie do samej Komisji. Może to prowadzić do pogorszenia obecnej sytuacji, która i bez tego jest bardzo delikatna.

4.4. W komunikacie Komisji znajduje się również odniesienie do możliwego połączenia Europejskiej Rady Budżetowej oraz krajowych rad budżetowych bez wyraźnego określenia celów, które mają być osiągnięte, obszarów działania, zakresu obowiązków tych instytucji i dziedzin współpracy między nimi.

Bruksela, dnia 17 marca 2016 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Georges DASSIS

---

<sup>(12)</sup> Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 17 grudnia 2015 r. w sprawie dokończenia budowy europejskiej unii gospodarczej i walutowej (2015/2936(RSP)).

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie zalecenia dotyczącego zalecenia Rady w sprawie ustanowienia w strefie euro krajowych rad ds. konkurencyjności**

**(COM(2015) 601 final)**

(2016/C 177/06)

**Sprawozdawca: Thomas DELAPINA**

**Współsprawozdawca: David CROUGHAN**

Dnia 11 listopada 2015 r. Komisja, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

*zalecenia dotyczącego zalecenia Rady w sprawie ustanowienia w strefie euro krajowych rad ds. konkurencyjności*

(COM(2015) 601 final).

Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię dnia 3 marca 2016 r.

Na 515. sesji plenarnej w dniach 16 i 17 marca 2016 r. (posiedzenie z dnia 17 marca 2016 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 200 do 3 (11 osób wstrzymało się od głosu) przyjął następującą opinię:

## **1. Streszczenie i zalecenia**

1.1. EKES analizuje, w jakim stopniu krajowe rady ds. konkurencyjności w strefie euro mogą przyczynić się do osiągnięcia niezbędnej poprawy w zarządzaniu gospodarczym przez zmniejszenie rozbieżności między członkami UGW i unikanie takich rozbieżności w przyszłości. Ich rolą byłoby odzwierciedlanie polityki społecznej i gospodarczej oraz wzmacnianie perspektywy europejskiej przez powiązania z siecią strefy euro.

1.2. Konkurencyjność nie jest celem samym w sobie. Jest rozsądnym celem jedynie wówczas, kiedy w praktyce poprawia dobrobyt ludzi. Zdaniem EKES-u kontynuacja obecnej polityki nie wchodzi w grę. Jednostronna strategia mająca na celu poprawę konkurencyjności krajów UGW poprzez obniżanie kosztów i zwiększanie eksportu faktycznie tylko pogłębiła skutki kryzysu, gdyż opiera się na zbyt wąskiej definicji konkurencyjności.

1.3. Dlatego też Komitet zaleca korzystanie w przyszłości ze zaktualizowanej definicji konkurencyjności („konkurencyjność 2.0”), a także uwzględnianie koncepcji zaproponowanych w projekcie „WWWforEurope” finansowanym przez Komisję Europejską. Taka nowa definicja konkurencyjności współgra z celami strategii „Europa 2020”, które obejmują również cele wykraczające poza PKB. Konkurencyjność jest tam definiowana jako „zdolność kraju (regionu, miejsca) do realizacji na rzecz swoich obywateli celów wykraczających poza PKB”. W takim ujęciu konkurencyjność mierzona jest na podstawie trzech filarów: dochodowego, społecznego i związanego ze zrównoważonością. **Mając na uwadze powyższe, EKES wzywa do tego, by w przyszłych dyskusjach nie odnosić się do „rad ds. konkurencyjności”, lecz do „rad ds. konkurencyjności, spójności społecznej i zrównoważoności”.**

1.4. EKES zwraca się do Komisji o dostarczenie wyjaśnień dotyczących szeregu kwestii, tak aby umożliwić ocenę działalności przedmiotowych rad ds. konkurencyjności, spójności społecznej i zrównoważonego rozwoju. W dalszym ciągu należy odpowiedzieć też na wiele kwestii technicznych, takich jak mianowanie członków, przepisy dotyczące odpowiedzialności itp.

1.4.1. EKES zgadza się z podejściem Komisji, która zezwala państwom członkowskim na realizację zalecenia o krajowych radach przez utworzenie nowych instytucji lub dostosowanie mandatu istniejących organów, o ile są one niezależne, a ich celem nie jest ani ingerowanie w procesy kształtowania wynagrodzeń i rolę partnerów społecznych, ani harmonizacja krajowych systemów ustalania wysokości wynagrodzeń. Ze względu na to, że należy unikać powielania wykonywanej pracy i istniejących organów, EKES zwraca się do Komisji o przeprowadzenie pełnej analizy rozpoznawczej tego typu działalności (prace MFW, OECD, istniejących komitetów, organów krajowych i innych ewentualnie użytecznych organów itd.). Taki kompleksowy przegląd jest istotny, jako że stanowiłby wsparcie dla procesu decyzyjnego, umożliwiając oszacowanie wartości dodanej proponowanych rad, przeprowadzenie analizy kosztów i korzyści oraz sprawdzenie, czy istnieje konieczność powołania dodatkowych organów.

1.4.2. EKES zwraca się do Komisji o przedstawienie konkretnych propozycji dotyczących tego, w jaki sposób zagwarantować spełnienie następujących koniecznych wymogów:

- rozliczalność, legalność i przejrzystość przez pełne włączenie demokratycznie prawomocnych instytucji, takich jak parlamenty, partnerzy społeczni i inne reprezentatywne organizacje społeczeństwa obywatelskiego,
- reprezentatywność wyważonej i bezstronnej grupy ekspertów, odzwierciedlającej różnorodność opinii,
- niewiążący charakter zaleceń rady, w szczególności w związku z pełną ochroną autonomiczności partnerów społecznych,
- uwzględnienie podwójnego charakteru płac jako czynnika kosztowego dla przedsiębiorstw i głównego czynnika kształtującego popyt wewnętrzny podczas oceny konkurencyjności zgodnie z jej nową definicją.

1.5. EKES przedłożył już konkretne propozycje dotyczące pogłębienia UGW przed publikacją ostatniego pakietu Komisji – propozycje, które powinny zostać wdrożone.

- Nie są potrzebne konkurujące strategie krajowe, lecz wspólna strategia europejska. Kluczowe znaczenie ma tutaj poszerzenie dialogu makroekonomicznego i wprowadzenie go w strefie euro. To na tym poziomie należy prowadzić koordynację polityk gospodarczych i trzech głównych czynników polityki makroekonomicznej.
- Na poziomie krajowym, należy wzmocnić rolę partnerów społecznych i opracować lub skonsolidować systemy dialogu makroekonomicznego.
- Aby zapewnić demokratyczną rozliczalność, należy wzmocnić rolę parlamentów narodowych i PE, a roli tej nie powinny przyćmiewać technokratyczne komitety ekspertów.
- EKES podkreśla znaczenie jednakowego traktowania celów gospodarczych i społecznych i przeprowadzenia oceny skutków społecznych dla wszystkich działań związanych z europejskim semestrem.
- W niwelowaniu zakłóceń równowagi kluczowe znaczenie ma promowanie inwestycji publicznych i prywatnych, co wymaga polityki budżetowej lepiej zorientowanej na wspieranie wzrostu i tworzenia miejsc pracy wysokiej jakości.
- Ma to wpływ na dochody, gdyż wymaga odpowiednio zaprojektowanych systemów podatkowych, tak aby zapewnić odpowiednie podstawy finansowe. Dotyczy to również kwestii wydatków, gdzie EKES dostrzega potrzebę wprowadzenia rozwiązań bardziej sprzyjających wzrostowi. Wydaje się zwłaszcza że szerszej ujęta złota reguła inwestycyjna w finansowaniu inwestycji publicznych byłaby spójna z istniejącymi środkami, umożliwiającymi rozkładanie kosztów finansowania przyszłych inwestycji na wiele pokoleń.

## 2. Zalecenia Komisji

2.1. W swoim komunikacie w sprawie działań na rzecz dokończenia budowy unii gospodarczej i walutowej Komisja proponuje dalszą konsolidację strefy euro do wiosny 2017 r. (etap 1. – „pogłębianie przez działanie”, który rozpoczął się dnia 15 lipca 2015 r.). Następnie, na postawie kryteriów odnowionej konwergencji gospodarek strefy euro, należy przeprowadzić bardziej zasadnicze reformy w celu przejścia do średnio- i długoterminowej wizji nowych perspektyw wzrostu (etap 2. – „dokończenie unii gospodarczej i walutowej”). Jednym z kluczowych elementów 1. etapu jest usprawniony zestaw narzędzi zarządzania gospodarczego, w tym propozycja, aby Rada wydała zalecenie dla państw członkowskich należących do strefy euro w sprawie ustanowienia krajowych rad ds. konkurencyjności (a także zachęciła inne państwa członkowskie do utworzenia podobnych organów).

2.2. Komisja ma nadzieję, że uruchomienie niezależnej wiedzy fachowej na poziomie krajowym zachęci państwa członkowskie do wzięcia na siebie odpowiedzialności za niezbędne środki i reformy na szczeblu krajowym. Celem jest utworzenie krajowych rad ds. konkurencyjności, które będą monitorować politykę w dziedzinie szeroko pojętej konkurencyjności i wyniki tej polityki, a tym samym będą przyczyniać się do sprzyjania trwałej konwergencji gospodarczej oraz do zwiększania poczucia odpowiedzialności za realizację niezbędnych reform na poziomie krajowym. Zachęca się państwa członkowskie do wdrożenia zasad określonych w przedmiotowym zaleceniu oraz uprasza się Komisję, aby po 12 miesiącach sporządziła sprawozdanie z postępu prac dotyczące realizacji i przydatności tego zalecenia, w tym tego, czy konieczne jest przyjęcie wiążących przepisów.

2.3. Rady miałyby monitorować zmiany w zakresie konkurencyjności w poszczególnych państwach członkowskich, zwłaszcza czynniki, które mogą wpłynąć na ceny i jakość towarów i usług w porównaniu ze światowymi konkurentami w perspektywie krótkoterminowej. Zakres kompetencji rad powinien obejmować „dynamikę płac, czynniki pozapłacowe i czynniki pobudzające wydajność, a także kwestie dynamiki związane z inwestycjami, innowacjami i atrakcyjnością danej gospodarki dla przedsiębiorców”. Rady będą analizować i oceniać stosowne środki oraz formułować zalecenia z zakresu polityki przy uwzględnieniu uwarunkowań krajowych i utrwalonych praktyk. Rady będą również dostarczać odpowiednich informacji na potrzeby procesów kształtowania płac na poziomie krajowym. Zgodnie z art. 28 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej prawo do negocjowania i zawierania układów zbiorowych nie zostanie naruszone.

2.4. Rady będą posiadać strukturalną i funkcjonalną autonomię w stosunku do organów państw członkowskich. Powinny konsultować się z odpowiednimi zainteresowanymi stronami (np. krajowymi podmiotami lub grupami podmiotów, w tym partnerami społecznymi, którzy biorą regularnie udział w dialogu gospodarczym i społecznym w danym państwie członkowskim), ale nie powinny wyłącznie lub głównie wyrażać opinii i interesów konkretnej grupy zainteresowanych podmiotów.

2.5. Rady powinny sporządzać sprawozdania roczne. Aby zadbać o to, by cele Unii i strefy euro były uwzględniane, Komisja zamierza koordynować działania rad i prowadzić konsultacje między obiema stronami podczas sporządzania sprawozdań rocznych i podczas misji rozpoznawczych w państwach członkowskich. Sprawozdania te dostarczą również informacji na potrzeby analiz przygotowywanych przez Komisję w ramach europejskiego semestru i procedury dotyczącej zakłóceń równowagi makroekonomicznej.

## 3. Uwagi ogólne

3.1. EKES podziela przekonanie Komisji Europejskiej, że należy usprawnić i pogłębić UGW; Komitet podkreślał to w wielu swoich opiniach i przedstawiał w tym względzie konkretne propozycje. Pochwala również pozytywne działania podjęte przez Komisję i podziela pogląd, że ściślejsza koordynacja krajowych polityk gospodarczych ma absolutnie zasadnicze znaczenie dla usunięcia istniejących zakłóceń równowagi oraz zmniejszenia prawdopodobieństwa wystąpienia takich zakłóceń równowagi w przyszłości. Znaczna część wartości dodanej rad krajowych wynikałaby z ich powiązania z sieciami innych tego rodzaju rad w strefie euro, co wzmocniłoby europejskie aspekty politycznej debaty między państwami członkowskimi a Komisją.

3.2. Niemniej, obecne rozwiązania z zakresu polityki nie zajmują się w odpowiedni sposób tym problemem, zatem potrzebne są lepsze instrumenty służące zarządzaniu zakłóceniami równowagi makroekonomicznej. W związku z tym EKES z dużym zadowoleniem przyjmuje fakt, że Komisja uznała w końcu, iż należy w większym stopniu skupić się na wynikach działalności państw członkowskich w odniesieniu do celów polityki zatrudnienia i polityki społecznej oraz iż należy wzmocnić poczucie odpowiedzialności za wysiłki na rzecz reform. Słuszny jest także apel Komisji o większe zaangażowanie partnerów społecznych podczas opracowywania krajowych programów reform oraz o włączanie krajowych partnerów społecznych, za pośrednictwem przedstawicieli Komisji, w proces europejskiego semestru na szczeblu krajowym. Rady krajowe, ustanawiane z pełnym zaangażowaniem wszystkich zainteresowanych stron, mogłyby stać się użytecznym pryzmatem odzwierciedlającym zarówno gospodarcze, jak i społeczne skutki bieżących i przyszłych działań politycznych.

3.3. Dla państw członkowskich, które zdecydowały się na jednolitą politykę pieniężną (jedna waluta, jedna stopa procentowa) z niewielkim prawdopodobieństwem, że w perspektywie średnioterminowej lub kiedykolwiek przerodzi się ona w pełnowymiarową unię gospodarczą, społeczną i budżetową jako unia w pełni federalna, korygowanie zakłóceń równowagi za pomocą nominalnych kursów waluty nie jest już możliwą do realizacji opcją. Do tej pory wysiłki na rzecz pobudzenia konkurencyjności w strefie euro ograniczały się zasadniczo do wąsko zdefiniowanego celu, mianowicie zwiększenia wydajności eksportu i obrotów bieżących często za sprawą cięcia kosztów, co może przynieść skutki przeciwne do zamierzonych. Obecna polityka nie była w stanie wyeliminować zakłóceń równowagi ani szkodliwych skutków kryzysu. Było wręcz przeciwnie, gdyż w niektórych przypadkach przedsięwzięte środki właściwie pogłębiły te skutki <sup>(1)</sup> poprzez położenie zbyt dużego nacisku na czysto podażową politykę oszczędnościową, która stłumiła popyt, a tym samym dodatkowo zwiększyła poziom bezrobocia, deficytu publicznego i nierówności społecznej. Jako że zakłócenia równowagi, o ile nie zaradzi im się na czas, mogą przekształcać się w trudną codzienność, potrzebne są nowe instrumenty polityczne, aby nie dopuścić do tego, że wszystkie ciężary związane z dostosowaniem ponoszone są tylko w formie płac i przez rynek pracy.

3.4. Mimo że Komisja w swoim zaleceniu opowiada się za „szeroko pojętą konkurencyjnością”, EKES zwraca uwagę, że już w 2002 r. Komisja opublikowała dużo szerszą definicję tego pojęcia, zgodnie z którą konkurencyjność to „zdolność gospodarki do trwałego zagwarantowania ludności wysokiego i rosnącego poziomu życia oraz wysokiego poziomu zatrudnienia” <sup>(2)</sup>. W finansowanym przez Komisję Europejską projekcie „WWWforEurope” <sup>(3)</sup> pogłębiono definicję konkurencyjności i objęto nią cele „wykraczające poza PKB”, takie jak włączenie społeczne i zrównoważone środowisko w kontekście strategii „Europa 2020” <sup>(4)</sup>. Konkurencyjność jest tam definiowana jako „zdolność kraju (regionu, miejsca) do realizacji na rzecz swoich obywateli celów wykraczających poza PKB” <sup>(5)</sup>. Konkurencyjność mierzona jest na podstawie trzech filarów: filaru dochodowego (obejmującego rozporządzalny dochód gospodarstw domowych i wydatki konsumenckie), filaru społecznego (obejmującego społeczno-gospodarcze oddziaływanie systemu, takie jak zagrożenie ubóstwem, nierówność i bezrobocie osób młodych), oraz filaru środowiskowego, w ramach którego mierzy się produktywność zasobów, intensywność emisji gazów cieplarnianych, energochłonność i udział odnawialnych źródeł energii w wytwarzaniu energii elektrycznej. Uwzględniono też agendę cyfrową. Nie oznacza to, że zakłócenia równowagi (takie jak bilans płatniczy rachunku bieżącego) mogą być ignorowane, jak można to było zaobserwować podczas kryzysu finansowego.

3.5. Aby zapewnić zrozumienie szerszej definicji konkurencyjności („konkurencyjność 2.0”), EKES sugeruje, by przyszłe dyskusje nie odbywały się pod hasłem „rad ds. konkurencyjności”, ale „rad ds. konkurencyjności, spójności społecznej i zrównoważoności”.

#### 4. Uwagi szczegółowe

4.1. Na szczeblu międzynarodowym istnieją liczne instytucje i procedury (w tym MFW i OECD, a także Komisja Europejska), które monitorują konkurencyjność i wydają stosowne zalecenia z zakresu polityki. Na szczeblu krajowym również istnieje wiele organów, takich jak niezależne instytuty badań nad gospodarką, urzędy statystyczne oraz rady społeczno-gospodarcze, które zajmują się takimi zagadnieniami. Komisja zauważa, że istniejące instytucje i ich działalność mogą posłużyć jako model podczas tworzenia rad ds. konkurencyjności, ponieważ niektóre państwa już mają takie organy, a w innych można wykorzystać istniejące organy. Ważne jest jednak, by rady były niezależne a ich rola doradcza odpowiednio odzwierciedlała ekspertyzy wydane w interesie ogólnym.

<sup>(1)</sup> Szczegółowy opis znajduje się w opinii EKES-u „Zalecenia Rady w sprawie wdrażania ogólnych wytycznych polityki gospodarczej państw członkowskich, których walutą jest euro” (pkt 3.8 i nast.) (Dz.U. C 133 z 9.5.2013, s. 44).

<sup>(2)</sup> COM(2002) 714 final.

<sup>(3)</sup> <http://www.foreurope.eu/>.

<sup>(4)</sup> „WWWforEurope”, Dokument roboczy nr 84: Competitiveness and Clusters: Implications for a New European Growth Strategy [Konkurencyjność a klastry: konsekwencje dla nowej europejskiej strategii na rzecz wzrostu] (luty 2015 r.).

<sup>(5)</sup> Ibid., s. 9.



4.2. EKES odnotowuje zalecenie Komisji, aby na podstawie stosownych informacji z państw członkowskich w ciągu 12 miesięcy od przyjęcia zalecenia sporządzić sprawozdanie z postępu prac dotyczące realizacji i przydatności zalecenia w sprawie ustanowienia krajowych rad ds. konkurencyjności. Przed powołaniem rad należałoby sporządzić analizę rozpoznawczą, w której oceniono by działalność i skuteczność istniejących i ewentualnie ustanowionych w przyszłości organów. Taki kompleksowy przegląd, uwzględniający wiedzę fachową partnerów społecznych, stanowiłby wsparcie dla procesu decyzyjnego, ponieważ umożliwiłby oszacowanie wartości dodanej takich rad, przeprowadzanie analizy kosztów i korzyści oraz sprawdzenie, czy istnieje konieczność powołania dodatkowych organów.

4.3. Komisja dość słusznie podkreśla nieustannie konieczność zwiększenia przejrzystości polityki i jej legitymacji demokratycznej poprzez pełne włączenie w te działania Parlamentu Europejskiego, parlamentów narodowych, a także odpowiednich zainteresowanych stron społeczeństwa obywatelskiego, w szczególności partnerów społecznych. W związku z tym EKES apeluje, aby demokratycznie rozliczalne organy były należycie włączane w mianowanie i zatwierdzanie członków rady, sprawy związane z uprawnieniami, sporządzaniem programu prac, opracowaniem raportów i sprawozdań itp., które to kwestie należy doprecyzować, jeśli rady mają zostać utworzone.

4.4. Zanim będzie można poprzeć ustanowienie rad ds. konkurencyjności, Komisja musi określić kryteria ich niezależności i reprezentatywności wyważonej i bezstronnej grupy ekspertów, odzwierciedlającej różnorodność opinii, w tym opinii partnerów społecznych, tak by rozwiązać istniejące wątpliwości co do istnienia niezależnej, neutralnej wiedzy specjalistycznej. Należy również doprecyzować kwestię odpowiedzialności w przypadku nieprawidłowych analiz lub prognoz sporządzonych przez te rady.

4.5. EKES, odnotowując doradczy charakter tych organów, oczekuje od Komisji wyraźnego doprecyzowania niewiążącego charakteru zaleceń wydawanych przez rady ds. konkurencyjności. Kwestia niewiążącego charakteru zaleceń pojawia się w szczególności w związku z ochroną autonomiczności stron biorących udział w negocjacjach płacowych. Komisja odnotowuje w swoim zaleceniu, że prawo do negocjowania i zawierania układów zbiorowych nie powinno zostać naruszone, ale to zapewnienie, które dotyczy wyłącznie prawa gwarantowanego przez traktat<sup>(6)</sup>, jest zbyt słabe. Wszelkie próby bezpośredniego wpływu na kształtowanie płac leżą całkowicie poza zakresem kompetencji rad ds. konkurencyjności.

4.6. EKES odnotowuje szersze pojmowanie konkurencyjności wykraczające poza konkurencyjność kosztową. W analizie innych czynników zapobiegania powstawaniu zakłóceń równowagi należy brać pod uwagę podwójny charakter płac (czynnik kosztowy dla przedsiębiorstw, czynnik wpływający na popyt krajowy; zob. pkt 5.5). Aby odpowiednio zająć się zakłóceniami równowagi, niezbędne jest też symetryczne podejście do nadwyżek i deficytów<sup>(7)</sup>.

## 5. Propozycje EKES-u

5.1. EKES wierzy w konieczność pogłębienia UGW. W związku z tym, że Komitet w powyższej ocenie wniosku Komisji wskazał wiele kwestii pozostających bez odpowiedzi, które wymagają dalszej analizy i wyjaśnienia, poniżej przedstawiono podsumowanie jego własnych odpowiednich propozycji przedłożonych do tej pory. W ostatnich latach EKES przyjął szereg opinii dotyczących pogłębienia UGW<sup>(8)</sup>, przy czym ostatnią z nich jest przyjęta w 2015 r. opinia ECO/380 w sprawie metody wspólnotowej dla demokratycznej i społecznej UGW<sup>(9)</sup>.

5.2. EKES przedstawił wnioski dotyczące przyszłych inicjatyw podejmowanych przez Komisję w odniesieniu do UGW w swojej opinii ECO/380. EKES jest przekonany, że takie środki pomogą zniwelować rozbieżności w funkcjonowaniu rynków pracy, systemów kształtowania płac i systemów społecznych. Systemy te są potrzebne, aby stabilizować UGW i ją pogłębiać z punktu widzenia demokratycznego i społecznego. Podejście EKES-u opiera się na założeniu, że w ramach całościowego kontekstu polityki monetarnej, budżetowej i płacowej można budować zaufanie i uzyskać większą konwergencję bez naruszania niezależności rokowań zbiorowych.

<sup>(6)</sup> Art. 153 ust. 1 TFUE stanowi: „Mając na względzie urzeczywistnienie celów określonych w artykule 151, Unia wspiera i uzupełnia działania Państw Członkowskich w następujących dziedzinach: [...]”, a art. 153 ust. 5 brzmi: „Postanowienia niniejszego artykułu nie mają zastosowania do wynagrodzeń ani do prawa zrzeszania się, ani do prawa strajku, ani do prawa lokautu”.

<sup>(7)</sup> Zob. opinia EKES-u w sprawie przeglądu zarządzania gospodarczego (Dz.U. C 268 z 14.8.2015, s. 33) (pkt 3.2.3).

<sup>(8)</sup> Zwłaszcza w sprawie filaru politycznego: zob. opinia EKES-u „Ukończenie UGW: filar polityczny” (Dz.U. C 332 z 8.10.2015, s. 8).

<sup>(9)</sup> Oraz wcześniejsza opinia EKES-u „Ukończenie UGW: filar polityczny” (Dz.U. C 332 z 8.10.2015, s. 8).

5.3. Wymagać to będzie środków służących propagowaniu dialogu makroekonomicznego, a przede wszystkim nawiązania dialogu makroekonomicznego w strefie euro (MED-EURO). MED został zainicjowany w 1999 r. w celu osiągnięcia zrównoważonej oraz ukierunkowanej na wzrost i stabilność kombinacji polityki makroekonomicznej, tzn. płynnej interakcji między zmianami płac a polityką monetarną i budżetową. Forum to, służące koordynowaniu działań trzech dużych graczy uczestniczących w polityce makroekonomicznej, mogłoby – przy bezpośrednim zaangażowaniu partnerów społecznych – wnieść istotny wkład na rzecz zapewnienia niezbędnej koordynacji, zgodności ze wspólnym celem UGW dotyczącym stabilności oraz demokratycznego i społecznego rozwoju UGW. Jego ustalenia i konkluzje powinny być uwzględniane zarówno w rocznej analizie wzrostu gospodarczego, jak i w zaleceniach dla poszczególnych krajów.

5.4. Komitet ponownie podkreśla znaczenie promowania roli partnerów społecznych i ich udziału w kształtowaniu polityki. Pewien rodzaj dialogu makroekonomicznego przynosi również korzyści na szczeblu krajowym. Odnotowano silny wzrost konkurencyjności i wydajności, głównie w tych krajach, w których istnieje rzetelny dialog społeczny i stosunki pracy oraz w których zapewnia się wysoki poziom ochrony socjalnej i spójności społecznej.

5.5. System kształtowania płac należy pozostawić trosce partnerów biorących udział w rokowaniach zbiorowych, bez wywierania wpływu z zewnątrz. Należy w pełni szanować i gwarantować ich autonomię. Mają oni bowiem najlepsze pojęcie o faktycznej sytuacji w zakresie kształtowania płac i rynków pracy. Partnerzy uczestniczący w rokowaniach zbiorowych biorą pod uwagę fakt, że zmiany płac wywierają wpływ zarówno na koszty, jak i na popyt. Są oni doskonale świadomi faktu, że dostosowywanie wzrostu płac zwiększa się wraz ze średnioterminowym wzrostem produktywności krajowej, a określony przez EBC cel dotyczący poziomu inflacji ma neutralny wpływ na ceny, konkurencyjność, popyt krajowy i dystrybucję dochodu<sup>(10)</sup>. Konieczność wzmocnienia dialogu makroekonomicznego jest uzasadniona faktem, że świadomość w tym zakresie różni się w poszczególnych państwach członkowskich i czasami nie znajduje żadnego praktycznego przełożenia, a tym samym prowadzi do zakłóceń równowagi.

5.6. W zarządzaniu strefą euro potrzebne jest bardziej aktywne zaangażowanie parlamentów narodowych i Parlamentu Europejskiego. EKES opowiada się za powstaniem dużej komisji w Parlamencie Europejskim złożonej z deputowanych wszystkich państw strefy euro oraz tych krajów, które chcą do strefy przystąpić, w połączeniu z natężeniem koordynacji między parlamentarzystami państw strefy euro w kwestiach związanych z UGW (COSAC+).

5.7. EKES zwraca uwagę, że trzeba lepiej pogodzić cele polityki gospodarczej z celami polityki społecznej Unii Europejskiej określonymi w art. 4 ust. 2 TFUE, oraz usunąć ewentualne sprzeczności między celami gospodarczymi i społecznymi. Wszystkie działania w ramach europejskiego semestru – zgodnie z horyzontalną klauzulą społeczną – muszą być przedmiotem oceny skutków społecznych<sup>(11)</sup>.

5.8. EKES uważa ponadto, że zasadnicze znaczenie ma krótkoterminowe zarządzanie popytem oraz skuteczny program inwestycyjny służący generowaniu przychodów dzięki wzrostowi, spójności społecznej i solidarności. Pociąga to za sobą potrzebę prowadzenia polityki budżetowej, która sprzyja wzrostowi i zatrudnieniu. Musi istnieć skuteczna koordynacja w dziedzinie opodatkowania w celu dopilnowania, aby poszczególne kraje dysponowały odpowiednią bazą dochodów. Konieczne jest również zdecydowane działanie na rzecz zwalczania oszustw podatkowych, rajów podatkowych i agresywnego planowania podatkowego.

5.9. W dziedzinie wydatków Komitet również dostrzega przestrzeń dla polityk budżetowych bardziej przyjaznych wzrostowi. Inwestycje publiczne są istotnym narzędziem służącym ożywieniu gospodarstwu. Niezbędne inwestycje w nowoczesnych obszarach oraz na polu społecznym (badania naukowe, edukacja, opieka nad dziećmi, usługi społeczne, mieszkania socjalne itp.) nie tylko wspierają wzrost i tworzenie miejsc pracy w perspektywie krótkoterminowej, ale także zwiększają potencjalną produkcję w perspektywie długoterminowej. Inwestycje i wzrost, zwłaszcza w krajach borykających się z kryzysem, mają kluczowe znaczenie dla procesu nadrabiania zaległości, a tym samym niwelowania zakłóceń równowagi.

5.10. EKES z zadowoleniem przyjmuje propozycję Komisji dotyczącą nieuwzględniania podczas obliczania deficytu budżetowego wkładów państw członkowskich do Europejskiego Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych. W związku z tym, że to kwestia wydatków pobudza potencjał wzrostu gospodarczego, a działania z nimi związane przyniosą korzyści także przyszłym pokoleniom, finansowanie również powinno rozkładać się na wiele pokoleń. Idąc dalej tym samym tokiem myślenia, Komitet zapytuje ponownie<sup>(12)</sup>, dlaczego nie można w identyczny sposób traktować przyszłościowych inwestycji z wykorzystaniem budżetu ogólnego w postaci złotej reguły inwestycyjnej.

Bruksela, 17 marca 2016 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Georges DASSIS

<sup>(10)</sup> Zob. opinia EKES-u w sprawie rocznej wizji wzrostu gospodarczego (Dz.U. C 132 z 3.5.2011, s. 26) (pkt 2.3).

<sup>(11)</sup> Zob. opinia EKES-u w sprawie metody wspólnotowej dla demokratycznej i społecznej UGW (Dz.U. C 13 z 15.1.2016, s. 33) (pkt 1.5).

<sup>(12)</sup> Opinia EKES-u w sprawie planu inwestycyjnego dla Europy (Dz.U. C 268 z 14.8.2015, s. 27) (pkt 4).

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie zalecenia dotyczącego zalecenia Rady w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro**

**(COM(2015) 692 final)**

(2016/C 177/07)

**Sprawozdawca: Michael IKRATH**

**Współsprawozdawca: Anne DEMELENNE**

Dnia 22 grudnia 2015 r. Komisja Europejska, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

*zalecenia dotyczącego zalecenia Rady w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro*

(COM(2015) 692 final).

Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 3 marca 2016 r.

Na 515. sesji plenarnej w dniach 16–17 marca 2016 r. (posiedzenie z dnia 17 marca 2016 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 201 do 3 (6 osób wstrzymało się od głosu) przyjął następującą opinię:

## **1. Wnioski i zalecenia**

1.1. EKES co do zasady z zadowoleniem przyjmuje ustanowienie programów priorytetów gospodarczych na rzecz stymulowania wzrostu w państwach strefy euro na początku europejskiego semestru. Wyraża jednak ubolewanie, że nie osiągnięto opinii społeczeństwa obywatelskiego, a zwłaszcza partnerów społecznych, w odniesieniu do opracowania semestru europejskiego i do procesów krajowych związanych z semestrem.

1.2. EKES uważa, że za sprawą niniejszych zaleceń istniejący między państwami strefy euro a pozostałymi państwami członkowskimi rozdźwięk powinien się zmniejszyć, a w żadnym razie nie może się powiększyć. Chodzi przede wszystkim o to, by nie stracić z pola widzenia długofalowego celu rozwijania euro tak, by była to wspólna waluta wszystkich państw członkowskich.

1.3. EKES dostrzega znaczenie dokumentu Komisji dla pogłębienia unii gospodarczej i walutowej (UGW). Jak już zwrócono uwagę we wcześniejszych opiniach<sup>(1)</sup>, Komitet zdecydowanie opowiada się za dalszym wzmocnieniem UGW i dokończeniem jej budowy. Państwa członkowskie, działając zarówno pojedynczo, jak i zbiorowo, powinny podjąć wszelkie niezbędne kroki, aby zapewnić większą konwergencję i integrację, zwłaszcza w dziedzinie gospodarczej. Powinno to iść w parze z postępami w tworzeniu – w odniesieniu do strefy euro – unii fiskalnej (wraz z osobnym budżetem), unii społecznej oraz jednolitej reprezentacji zewnętrznej w międzynarodowych instytucjach finansowych.

1.4. EKES dostrzega polityczną potrzebę zbudowania strefy euro na solidnym politycznym i instytucjonalnym fundamencie, którego do tej pory, od czasu ustanowienia unii walutowej<sup>(2)</sup>, nie udało się zbudować. Należy z zadowoleniem przyjąć poszczególne inicjatywy, takie jak utworzenie unii bankowej czy unii rynków kapitałowych, jednak nie zastąpią one wymaganej solidnej architektury.

1.5. Widać także, że ostatnie programy inwestycji w zwiększanie liczby miejsc pracy nie osiągnęły swoich celów w wystarczającym stopniu. Aby wrócić na ścieżkę rozwoju i zatrudnienia wymagane jest połączenie polityk finansowych, podatkowych, budżetowych, gospodarczych i społecznych. W odróżnieniu od zalecenia Komisji, wypracowana polityka fiskalna powinna być bardziej ekspansywna niż neutralna.

<sup>(1)</sup> Zob. opinie EKES-u w sprawie: *Realizacja unii gospodarczej i walutowej – następna europejska kadencja* (Dz.U. C 451 z 16.12.2014, s. 10) oraz w sprawie: *Ukończenie UGW: filar polityczny* (Dz.U. C 332 z 8.10.2015, s. 8).

<sup>(2)</sup> Tamże.

1.6. EKES uważa, że neutralna polityka fiskalna, mimo tego, że jest preferowana względem dalszej polityki zaciskania pasa, nie jest w bieżących okolicznościach właściwa. Biorąc pod uwagę, że recesja zmniejsza potencjał wzrostu, polityki fiskalne w strefie euro muszą robić więcej niż zwykle, by stymulować gospodarkę strefy euro jako całość. W tym momencie ryzyko wynikające z przegrzania gospodarek jest o wiele niższe niż ryzyko wynikające z trwałej niskiej inflacji lub deflacji. Dlatego też EKES zaleca bodziec fiskalny skierowany na inwestycje publiczne – dałby on silniejszy impuls dla popytu w krótkim okresie, a jednocześnie długofalowo zwiększyłby potencjał wzrostu gospodarczego.

1.7. Dodatkowo EKES popiera zmniejszenie fiskalnego obciążenia pracy, jeśli nie zagraża to finansowej stabilności i tak już osłabionych systemów zabezpieczeń społecznych. Przypomina, że nowoczesne systemy zabezpieczeń społecznych powinny opierać się na zasadach solidarności i równości szans, a nie tylko na wspieraniu zdolności do zatrudnienia. Poza tym w dziedzinie budżetowej trzeba będzie wziąć pod uwagę skutki robotyki i cyfryzacji, które spowodują zakłócenia rynku pracy, co prawdopodobnie będzie miało wpływ na dochody podatkowe.

1.8. EKES wyraża zadowolenie, że ponownie przeanalizowano koncepcję elastyczności, jednak uważa, że w idealnej sytuacji następstwem umowy o pracę na czas określony powinna być umowa na stałe, a nie niepewne zatrudnienie. Aby walczyć z rosnącymi nierównościami społecznymi, należy tworzyć miejsca pracy i kłaść nacisk na jakość pracy. Jednocześnie powinno się wykorzystywać, a nie osłabiać potencjał gospodarki dzieląc się i wprowadzać nowe formy zatrudnienia czy też pracy dla dobra społeczeństwa, nie narażając przy tym praw pracowniczych i systemów zabezpieczenia społecznego.

1.9. W ciągu ostatnich ośmiu lat wzrost w strefie euro kulał ze względu na niski popyt, nie na niską podaż. Rynek pracy przystosował się w sposób nierówny i asymetryczny, w większości przypadków poprzez niższe płace nominalne i realne oraz jednostkowe koszty pracy w państwach członkowskich najmocniej dotkniętych kryzysem. W związku z tym EKES stwierdza, że *same* reformy strukturalne mające poprawić stronę popytu gospodarek i tym samym stymulować inwestycje i wzrost, nie mogą być odpowiedzią na problem słabego ożywienia gospodarczego. Minimalnym działaniem jest nadanie priorytetu tym reformom strukturalnym, które mogą przynieść pozytywne skutki po stronie popytu w perspektywie krótkoterminowej, nawet przy założeniu występowania ograniczeń kredytowych dla gospodarstw domowych i przedsiębiorstw.

1.10. EKES wzywa także do koordynacji wysiłków w celu stworzenia bardziej przyjaznego przedsiębiorcom otoczenia biznesowego dla małych i średnich przedsiębiorstw (99 % firm w UE i około 60 % pracowników – ok. 65 mln ludzi) poprzez lepsze stanowienie prawa i konsekwentne zmniejszanie biurokracji, zapewnienie wystarczającego i odpowiedniego finansowania („dostęp do finansowania”) <sup>(3)</sup>, a także systematyczne ułatwianie eksportu na rynki spoza UE. Tworzy to zakres biznesowy dla inwestycji we wzrost i zatrudnienie.

1.11. EKES z zadowoleniem przyjmuje inicjatywy finansowania MŚP w ramach unii rynków kapitałowych. Niemniej jednak występuje szczególna potrzeba stworzenia nowych możliwości finansowania mikroprzedsiębiorstw i przedsiębiorstw typu start-up, takich jak kapitał zaangażowany, kapitał wysokiego ryzyka, finansowanie i inwestowanie społecznościowe, oraz formy innowacyjne, takie jak private equity. W tym kontekście EKES zwraca szczególną uwagę na potrzebę planowanego utworzenia funduszu venture capital przez UE. Wymagana jest pilna ocena tego, jakie możliwości dla finansowania korporacyjnego w UE mogą wiązać się z nowymi modelami bankowości <sup>(4)</sup>.

## 2. Kontekst

2.1. W wyniku sprawozdania pięciu przewodniczących na temat dokończenia budowy europejskiej unii gospodarczej i walutowej odnowiono podejście przyjęte w ramach europejskiego semestru, by wzmocnić integrację między strefą euro a szczeblami krajowymi. Komisja po raz pierwszy publikuje zalecenie dla strefy euro w listopadzie, wraz z roczną analizą wzrostu gospodarczego na 2016 r., w celu lepszej integracji strefy euro i krajowych wymiarów unijnego zarządzania gospodarczego.

<sup>(3)</sup> Zob. opinia EKES-u *Plan działania na rzecz unii rynków kapitałowych* (Dz.U. C 133 z 14.4.2016, s. 17).

<sup>(4)</sup> Zob. na przykład uwagi zawarte we wcześniejszych opiniach EKES-u w sprawie *struktur finansowania MŚP w kontekście obecnej sytuacji finansowej* (Dz.U. C 48 z 15.2.2011, s. 33) oraz w sprawie *planu działania na rzecz ułatwienia dostępu do finansowania dla MŚP* (Dz.U. C 351 z 15.11.2012, s. 45) dotyczące bankowości islamskiej.

2.2. Chodzi o stworzenie okazji do dyskusji i sformułowanie zaleceń dla strefy euro przed rozpoczęciem debaty na temat poszczególnych krajów, tak aby wspólne zadania zostały w pełni uwzględnione w działaniach poszczególnych krajów. Stanowi to istotną zmianę w stosunku do poprzednich cykli semestrów, podczas których zalecenia dotyczące strefy euro pojawiały się pod koniec semestru wraz z zaleceniami dla poszczególnych krajów.

2.3. Komisja przedstawiła cztery zalecenia dotyczące polityki gospodarczej w strefie euro:

- dalsze realizowanie polityk wspierających ożywienie gospodarcze, sprzyjających konwergencji, ułatwiających korektę zakłóceń równowagi makroekonomicznej i poprawiających zdolności dostosowawcze,
- wprowadzanie reform rynku pracy, które łączą elastyczne i przewidywalne umowy o pracę, kompleksowe strategie uczenia się przez całe życie, skuteczną politykę pomagającą bezrobotnym w ponownym wejściu na rynek pracy, nowoczesne systemy ochrony socjalnej oraz otwarte i konkurencyjne rynki produktów i usług; zmniejszanie klina podatkowego, w szczególności w przypadku osób o niskich dochodach, w sposób neutralny dla budżetu w celu promowania tworzenia miejsc pracy,
- utrzymanie planowanego zasadniczo neutralnego wspólnego kursu polityki budżetowej w 2016 r.; w perspektywie 2017 r., zmniejszanie długu publicznego w celu przywrócenia buforów fiskalnych, z jednoczesnym unikaniem procykliczności i przy pełnym poszanowaniu paktu stabilności i wzrostu,
- ułatwianie stopniowej redukcji zaciągniętych w bankach kredytów zagrożonych oraz udoskonalenie wszczynanych wobec przedsiębiorstw i gospodarstw domowych postępowań w związku z niewypłacalnością.

### 3. Uwagi ogólne

3.1. Po raz pierwszy projekt zaleceń dotyczących strefy euro publikowany jest na początku cyklu europejskiego semestru razem z roczną analizą wzrostu gospodarczego, sprawozdaniem w ramach mechanizmu ostrzegania oraz projektem wspólnego sprawozdania o zatrudnieniu. EKES zgadza się, że ten nowy proces może pomóc lepiej uwzględnić uwarunkowania całej strefy euro podczas opracowywania krajowych polityk przedstawionych w programach stabilności i krajowych programach reform.

3.2. EKES wyraża ubolewanie, że nie zasięgnięto opinii partnerów społecznych i szeroko rozumianego społeczeństwa obywatelskiego na temat sposobu ujęcia projektu zaleceń gospodarczych dla strefy euro i że procesy krajowe nie zostały jeszcze dostosowane do tego nowego procesu semestru. Dialog społeczny może być w ramach semestru UE motorem reform gospodarczych, społecznych i w zakresie zatrudnienia, które będą skuteczne i trwałe oraz będą sprzyjały włączeniu społecznemu. Partnerzy społeczni na wszystkich poziomach powinni porozumieć się z odpowiednimi władzami publicznymi w kwestii swojego rzeczywistego, konstruktywnego i odpowiednio zaplanowanego w czasie uczestnictwa w semestrze UE. EKES ponadto usilnie zaleca prowadzenie w przyszłości ciągłej, ściślej współpracy między Sekcją ECO EKES-u a Komisją ECON PE.

3.3. EKES popiera orientację na koordynację między wszystkimi państwami członkowskimi strefy euro, popierając także koordynację w obszarach polityk pieniężnych, fiskalnych i strukturalnych/podażowych. Dodatkowo EKES sugeruje, by reformy strukturalne były ukierunkowane na działania polityczne, by wspierać w perspektywie krótkookresowej powrót na ścieżkę ożywienia gospodarczego. W odniesieniu do elastyczności rynku pracy nie powinna ona powodować, jak to miało miejsce w poprzednich latach, utraty siły nabywczej pracowników, by nie tracić kluczowego czynnika wzrostu, jakim jest popyt wewnętrzny. Oznacza to, że konkurencyjność ma być osiągnięta dzięki wyższej jakości i wzrostowi produktywności dzięki innowacjom, a nie poprzez niższe ceny i płace.

3.4. Mimo tego, że EKES zdaje sobie sprawę z wielkiego wyzwania, jakie stanowi dalsze wzmocnienie i rozwój euro teraz i w niedalekiej przyszłości, tak by zapewnić trwałą ochronę tej waluty i strefy euro, to uważa, że korzystne będzie przyjęcie następujących celów:

- ustanowienie jednolitej zewnętrznej reprezentacji strefy euro na forach międzynarodowych (Międzynarodowy Fundusz Walutowy, OECD itd.)<sup>(5)</sup>,

<sup>(5)</sup> Opinia EKES-u w sprawie zewnętrznej reprezentacji strefy euro (zob. s. 16 niniejszego Dziennika Urzędowego).

- ustanowienie unii fiskalnej w ramach strefy euro,
- ustanowienie unii społecznej, co oznacza, że Komisja, Rada i Parlament muszą w jeszcze większym stopniu uwzględnić partnerów społecznych we wszystkich inicjatywach ustawodawczych.

3.5. Mając na uwadze przegląd śródkokresowy wieloletnich ram finansowych na lata 2014–2020 oraz przygotowanie refleksji nad wieloletnimi ramami finansowymi na okres po roku 2020, EKES sugeruje, że strefa euro musi mieć osobny budżet, który powinien: (i) zapewnić tymczasowy, lecz znaczący transfer zasobów w razie wstrząsów o zasięgu regionalnym; (ii) przeciwdziałać poważnej recesji w strefie euro jako całości; (iii) zapewnić stabilność finansową. Strefa euro – czyniąc w ten sposób pierwszy krok do stworzenia rządu gospodarczego – powinna mieć też własnego ministra finansów wraz z osobnym systemem zasobów własnych, którym będą rządziły zasady prostoty, przejrzystości, sprawiedliwości i demokratycznej rozliczalności.

#### 4. Uwagi szczegółowe

##### 4.1. Zaburzenia równowagi makroekonomicznej

4.1.1. EKES zgadza się z Komisją, że reformy strukturalne w państwach członkowskich należy kontynuować stosownie do okoliczności panujących w poszczególnych krajach, tak aby sprzyjać konwergencji i ułatwiać korygowanie zaburzeń równowagi makroekonomicznej. Powinna jednak istnieć równowaga między reformami strukturalnymi a inwestycjami w działalność produkcyjną prowadzącymi do tworzenia miejsc pracy.

4.1.2. EKES z zadowoleniem przyjmuje zalecenie Komisji mówiące, że państwa członkowskie z dużą nadwyżką na rachunku bieżącym powinny wdrożyć priorytetowe działania, które pomagają kierować nadwyżkę oszczędności na gospodarkę krajową i tym samym zwiększać krajowe inwestycje. Działania takie nie powinny być jednak ograniczone wyłącznie do strony podaźowej (np. reformy na rynkach produktowych) i obejmować powinny bardziej zdecydowane inicjatywy ze strony władz na froncie inwestycji publicznych, zgodnie z obecnym planem Junckera<sup>(6)</sup>.

4.1.3. EKES uważa, że dotacje krajowe powinny w szczególności docierać do innowacyjnych MŚP. W celu zagwarantowania łatwiejszego dostępu do finansowania dla tej kategorii przedsiębiorstw zadaniem państwa jest z jednej strony udzielenie finansowania dającego impuls gospodarczy, a z drugiej zapewnienie systemu państwowych gwarancji i poręczeń. Interakcja między państwem, MŚP a uniwersytetami i placówkami badawczymi stanowi istotny element systemu inwestycji.

4.1.4. EKES podkreśla fakt, że eksport stanowi kluczowy czynnik wzrostu dla MŚP w strefie euro. Obok korzystnego kursu wymiany między euro a dolarem, który jest wynikiem polityki pieniężnej EBC, kluczowe znaczenie dla zwiększenia eksportu mają umowy o wolnym handlu. Chociaż EKES popiera bieżącą koncentrację na negocjacjach w ramach TTIP, zaleca jednocześnie zawarcie umowy, która ułatwi dostęp do rynku przedsiębiorstw europejskim współpracującym z rynkami wschodzącymi o wysokiej stopie wzrostu. Należy zagwarantować ochronę praw człowieka i norm MOP, praw konsumentów i przepisów środowiskowych obowiązujących w UE.

##### 4.2. Rynki pracy, produktów i usług

4.2.1. EKES zwraca uwagę, że choć według sprawozdania Komisji na rynkach pracy w dalszym ciągu występuje stopniowa poprawa, w sprawozdaniu nie wspomniano, że wskaźnik zatrudnienia w strefie euro, wynoszący w 2015 r. 68,9 %, wciąż jest znacznie niższy niż zapowiadany w strategii Europa 2020 cel wynoszący 75 %. EKES zwraca uwagę, że według danych przekazanych przez służby Komisji Europejskiej (baza danych LABREF) nie występuje pozytywne sprzężenie między liczbą reform rynku pracy wdrożonych na dowolnym etapie (przed kryzysem lub po nim) a wynikami rynków pracy państw członkowskich<sup>(7)</sup>.

<sup>(6)</sup> OFCE, ECLM, IMK, AK-Wien, INE-GSEE (2015), Niezależna coroczna analiza wzrostu gospodarczego na 2016 r., Paryż.

<sup>(7)</sup> ETUI/ETUC (2015), Benchmarking Working Europe 2015 (Analiza porównawcza rynków pracy w Europie na rok 2015), Bruksela, ETUI, s. 26.

4.2.2. Reformy strukturalne na rynkach pracy muszą sprzyjać inwestycjom społecznym, to znaczy wspierać ustawiczne szkolenie zarówno osób zatrudnionych, jak i niepracujących, oraz zapewniać promowanie ich bezpieczeństwa finansowego, w szczególności w odniesieniu do bezrobotnych. Ponadto EKES popiera zmniejszenie opodatkowania pracy, o ile ubytek ten zostanie zrekompensowany z innych źródeł dochodów publicznych. W perspektywie średnioterminowej może się do tego przyczynić również wyższe uczestnictwo w rynku pracy.

4.2.3. W kontekście rozwiązania europejskiego problemu konkurencyjności i zrównoważonego wzrostu EKES zaleca utworzenie europejskiego holdingu cyfrowego na wzór bardzo dobrze funkcjonującej Grupy Airbasa. Ta wielonarodowa korporacja obejmuje kilka jednostek zależnych z różnych państw członkowskich UE i jest kluczowym aktorem europejskiej gospodarki i przemysłu.

4.2.4. Dominacja cyfrowa USA już dziś stanowi nową formę światowej dominacji. Szczególnie bolesne tego skutki odczuwa sektor finansowy, w którym duże amerykańskie banki inwestycyjne już teraz stworzyły najsilniejsze powiązania kapitałowe z innowacyjnymi firmami technologii finansowej, które z kolei zagrażają europejskiemu modelowi klasycznych banków detalicznych („nudne banki”) i mogą z powodzeniem konkurować z nimi w zakresie ich głównej działalności.

4.2.5. W celu opracowania szczegółów powstania porównywalnego modelu europejskiego holdingu cyfrowego EKES sugeruje stworzenie w krótkiej perspektywie interdyscyplinarnego zespołu projektowego. W zespole tym powinni znaleźć się przedstawiciele Komisji (komisarz Günther Oettinger) oraz Parlamentu Europejskiego (Komisja ITRE), a jego prace powinny być prowadzone przy udziale EKES-u. Co do finansowania, należy od początku zwracać uwagę na kompatybilność z planem inwestycyjnym Junckera. Silny impuls dla wzrostu gospodarczego i zatrudnienia da bliska współpraca jednostek kompetencyjnych cyfrowego holdingu z samymi MŚP.

### 4.3. **Polityka fiskalna**

4.3.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje nacisk Komisji Europejskiej na ustalenie kursu fiskalnego dla całej strefy euro przy opracowywaniu wytycznych dla krajowych polityk fiskalnych. EKES zwraca jednak uwagę, nie kwestionując przy tym niezależności EBC, na zadziwiający brak analizy rozwoju polityki pieniężnej w strefie euro w kontekście oceny, czy neutralny kurs polityki budżetowej jest odpowiednim rozwiązaniem. Jest to co najmniej dziwne, zważywszy że członkowie Rady Prezesów EBC wiele razy publicznie mówili o politykach fiskalnych dla strefy euro<sup>(8)</sup>.

4.3.2. Pominięcie to martwi tym bardziej, że strefa euro znajduje się obecnie w sytuacji poważnego ograniczenia potencjału polityki pieniężnej w zakresie stymulacji popytu. Popyt był na niskim poziomie tak długo, że inflacja (nie uwzględniając nawet cen ropy) plasuje się znacznie poniżej wyznaczonego przez EBC celu wynoszącego 2 %, a podstawowe stopy procentowe EBC wynoszą niemal zero, nie pozwalając na dalsze znaczące obniżki. Gospodarka strefy euro jest w tzw. pułapce płynności i ponosi ryzyko wpadnięcia w pułapkę deflacji, jeśli inflacja wkrótce nie wzrośnie. Gdyby tak się stało, gospodarka strefy euro znalazłaby się w stagnacji przez wiele lat, co ostatecznie zagroziłoby politycznemu sensowi euro jako wspólnej waluty.

4.3.3. Niekonwencjonalna polityka ilościowego luzowania realizowana konsekwentnie przez EBC od początku 2015 r. wydaje się nie wykazywać większej skuteczności<sup>(9)</sup>, jeśli chodzi o stymulowanie popytu. W takich okolicznościach, uwzględniając występowanie wspomnianego powyżej zjawiska histerezy (gdy recesja obniża potencjał wzrostu gospodarczego), polityki fiskalne w strefie euro muszą robić więcej niż zwykle, by stymulować gospodarkę strefy euro jako całość<sup>(10)</sup>. Biorąc pod uwagę ograniczenia polityki fiskalnej w państwach członkowskich na południu strefy euro, państwa członkowskie mające wskaźnik inflacji poniżej poziomu docelowego, niskie koszty długu publicznego, relatywnie niskie wskaźniki długu publicznego w stosunku do PKB oraz nadwyżki na rachunku bieżącym powinny prowadzić ekspansyjną politykę fiskalną w celu napędzenia inflacji do wartości powyżej docelowego poziomu 2 % wyznaczonego przez EBC, tak by uśredniona inflacja w strefie euro znów mogła pójść w górę i uplasować się bliżej wyznaczonego celu. W tym momencie ryzyko wynikające z przegrzania gospodarek jest o wiele niższe niż ryzyko wynikające z trwałej niskiej inflacji lub deflacji.

<sup>(8)</sup> Najbardziej widocznym tego przykładem było przemówienie „Bezrobocie w strefie euro” wygłoszone przez prezesa Mario Draghiego w Jackson Hole w sierpniu 2014 r. (<https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2014/html/sp140822.en.html>).

<sup>(9)</sup> <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2014/html/sp140822.en.html>

<sup>(10)</sup> Theodoropoulou S. (2015), *How to avert the risk of deflation in Europe: rethinking the policy mix and European economic governance* (Jak uniknąć ryzyka deflacji w Europie: ponowna analiza zestawu polityk i zarządzania gospodarczego w Europie), Bruksela, ETUI.

4.3.4. Biorąc jednak pod uwagę wątpliwości co do zrównoważonego charakteru długu publicznego w kontekście zmian demograficznych, ekspansyjne polityki fiskalne, szczególnie w państwach członkowskich o dużej nadwyżce na rachunku bieżącym, mogą i powinny iść w stronę rosnących wydatków na inwestycje publiczne. Bodziec fiskalny skierowany na inwestycje publiczne dałby silniejszy impuls dla popytu w krótkim okresie, a jednocześnie długofalowo zwiększyłby potencjał wzrostu gospodarczego. Takie inwestycje publiczne mogłyby koncentrować się nie tylko na infrastrukturze, lecz także na politykach w zakresie edukacji i umiejętności („inwestycje społeczne”).

#### 4.4. Sektor finansowy

4.4.1. EKES wzywa do opracowania europejskich przepisów dotyczących upadłości po to, by stworzyć możliwość oddłużenia gospodarstw domowych, a także po to, by ułatwić przedsiębiorstwom typu start-up radzenie sobie z niepewnością biznesowym. Dzięki temu gospodarstwa domowe będą miały większą siłę nabywczą oraz promowane będą przedsiębiorstwa typu start-up.

4.4.2. Wciąż nierozwiązanym, a istotnym problemem jest to, że banki strefy euro mają obecnie ok. 900 mld EUR należności z tytułu kredytów zagrożonych. Tylko dzięki zmniejszeniu ich wartości banki będą mogły zwiększyć akcję kredytową wobec przedsiębiorstw i gospodarstw domowych, tym samym zwiększając skuteczność luźnej polityki pieniężnej EBC w celu poprawy perspektyw wzrostu i zwiększenia zaufania rynku. Odpowiednie instytucje polityczne i regulacyjne strefy euro powinny zostać zobowiązane do przekazania swoich koncepcji w tym zakresie.

4.4.3. W następstwie kryzysu osiągnięto konsensus w sprawie jednego z podstawowych celów, jakim jest znaczne zmniejszenie ryzyka niewypłacalności państwa w bilansach banków europejskich. Obecna sytuacja większości banków pokazuje, że ryzyko to znacznie wzrosło. EKES podkreśla, że głównym priorytetem powinno być zmniejszenie ryzyka niewypłacalności państwa w bilansach w celu zagwarantowania przyszłej stabilności sektora bankowego i finansowego, także w świetle opublikowanego niedawno wniosku w sprawie europejskiego systemu gwarantowania depozytów<sup>(11)</sup>.

4.4.4. EKES zwraca uwagę, że materializacja pozytywnych skutków po stronie popytu wymaga, by płynność gospodarstw domowych i przedsiębiorstw nie była ograniczana. Przywrócenie dodatnich przepływów pieniężnych pomogłoby stymulować popyt, lecz także zwiększyć skuteczność polityki pieniężnej EBC w celu poprawy perspektyw wzrostu i zwiększenia zaufania rynku. Odpowiednie instytucje polityczne i regulacyjne strefy euro powinny zostać zobowiązane do przekazania swoich koncepcji w tym zakresie.

4.4.5. EKES wzywa także do tego, by program reform oraz organy regulacyjne przykładły większą wagę do większej przejrzystości oraz nadzoru nad instytucjami pozabankowymi i parabankami w celu zrównoważonego zabezpieczenia stabilności systemów finansowych i przywrócenia ich funkcji na potrzeby realnej gospodarki, zwłaszcza w dziedzinie sekurytyzacji<sup>(12)</sup>. Należy w szczególności zagwarantować, by papiery wartościowe nie były wykorzystywane jako spekulacyjne instrumenty inwestycyjne przez fundusze hedgingowe oraz instytucje finansowe, których celem jest maksymalizacja zysku (fundusze „sepie”).

4.4.6. Ponieważ kryzys finansowy w dużym stopniu spowodowały działania spekulacyjne banków inwestycyjnych, branża banków spekulacyjnych pozostaje ukrytym zagrożeniem dla stabilności rynku finansowego. Wciąż szczegółowej analizie nie doczekała się kwestia tego, jak mogą mieć miejsce działania w ramach handlu spekulacyjnego, np. transakcje wysokich częstotliwości, gdy celem są stabilniejsze rynki na całym świecie i gdy należy ściśle odseparować inwestycje o niskim ryzyku oraz kredytodawców od obciążonych wysokim ryzykiem działań banków inwestycyjnych. Do tego posłużyć może kilka już istniejących modeli, np. model Vickersa i zasada Volckera. EKES zaleca przyjęcie w Unii Europejskiej regulacji będącej odpowiednikiem Glass-Steagall Act, zważywszy że inne rynki finansowe (takie jak USA czy kraje BRICS) debatują nad ponownym jej wprowadzeniem w celu zwiększenia stabilności sektora bankowego. Pozwoliłoby to uniknąć ryzyka ponoszonego przez oszczędzających i podatników.

Bruksela, dnia 17 marca 2016 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Georges DASSIS

<sup>(11)</sup> Opinia EKES-u w sprawie europejskiego systemu gwarantowania depozytów, zob. Dz.U., s. 21.

<sup>(12)</sup> Zob. opinia EKES-u w sprawie wspólnych zasad dotyczących sekurytyzacji (Dz.U. C 82 z 3.3.2016, s. 1).



**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącego utworzenia Programu wspierania reform strukturalnych na lata 2017–2020 oraz zmieniającego rozporządzenia (UE) nr 1303/2013 oraz (UE) nr 1305/2013**

[COM(2015) 701 final – 2015/0263 (COD)]

(2016/C 177/08)

**Sprawozdawca: Ioannis VARDAKASTANIS**

Parlament Europejski, w dniu 2 grudnia 2015 r., oraz Rada, w dniu 20 stycznia 2016 r., postanowiły, zgodnie z art. 175 ust. 3 oraz art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

*wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącego utworzenia Programu wspierania reform strukturalnych na lata 2017–2020 oraz zmieniającego rozporządzenia (UE) nr 1303/2013 oraz (UE) nr 1305/2013*

[COM(2015) 701 final – 2015/0263 (COD)].

Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię dnia 3 marca 2016 r.

Na 515. sesji plenarnej w dniach 16–17 marca 2016 r. (posiedzenie z dnia 16 marca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjął 153 głosami (3 osoby wstrzymały się od głosu) następującą opinię:

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES przyjmuje z zadowoleniem inicjatywę mającą na celu wzmocnienie zdolności Unii Europejskiej (UE) do wspierania reform strukturalnych na szczeblu krajowym poprzez specjalny mechanizm finansowania, jakim jest Program wspierania reform strukturalnych.

1.2. Komitet ubolewa, że całkowity budżet przeznaczony na ten fundusz jest niewystarczający, by sprostać potrzebom reform polityki makroekonomicznej w UE. Ponadto żałuje, że środki na ten program pochodzą z istniejących europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych (EFSI) i wzywa do zachowania równowagi między potrzebami finansowymi związanymi z pomocą techniczną w ramach EFSI a potrzebami finansowymi związanymi z wsparciem technicznym w ramach Programu wsparcia reform strukturalnych. Wzywa do zmiany przyszłych wieloletnich ram finansowych UE, tak by utworzyć niezależny program wspierania reform strukturalnych.

1.3. Aby zagwarantować powodzenie programu, EKES zdecydowanie zaleca spełnienie następujących warunków:

- wkład państw członkowskich w reformy strukturalne objęte programem powinien być rozpatrywany na podstawie „klauzuli reform strukturalnych” paktu stabilności i wzrostu,
- udział w programie powinien pozostać dobrowolny dla państw członkowskich i nie zawierać obowiązkowych, piętnujących procedur,
- należy wyznaczyć centralne punkty koordynacji w celu zapewnienia komplementarności pomiędzy programami i funduszami oraz lepszego wykorzystania środków, aby uniknąć powielania działań.

1.4. EKES zdecydowanie apeluje o włączenie partnerów społecznych i organizacji społeczeństwa obywatelskiego do programu z zagwarantowaniem, że:

- proces identyfikacji i inicjowania wsparcia obejmuje szersze konsultacje z partnerami społecznymi i społeczeństwem obywatelskim, zgodnie z przepisami krajowymi,

- opracowane zostaną bardziej zdecydowane przepisy, nakładające wymóg włączenia partnerów społecznych i przedstawicieli ruchów obywatelskich w projektowanie i monitorowanie programów reform politycznych na wszystkich szczeblach: krajowym, regionalnym i lokalnym,
- działania kwalifikowalne będą obejmowały budowanie potencjału podmiotów społecznych i społeczeństwa obywatelskiego zaangażowanych w realizację programów reform politycznych.

1.5. EKES podkreśla, że na podstawie podziału uprawnień i kompetencji obowiązujących w każdym państwie członkowskim oraz zaleceń dla poszczególnych krajów, często kierowanych do władz lokalnych i regionalnych, program powinien być dostępny dla władz lokalnych i regionalnych, które muszą być bezpośrednio zaangażowane w opracowanie danego projektu reform strukturalnych.

1.6. EKES ubolewa, że wykaz wskaźników wydaje się niewystarczający i wymaga zarówno aktualizacji, jak i włączenia istniejących wskaźników z EFSI.

1.7. EKES podkreśla, że państwa członkowskie mogą rozszerzyć szczegółowe cele i zakres programu o inne obszary polityki, takie jak ograniczanie ubóstwa, prawa człowieka, polityka transportowa, technologie informacyjno-komunikacyjne oraz realizacja celów zrównoważonego rozwoju.

1.8. Zdaniem EKES-u w programie można by skorzystać z istniejących mechanizmów monitorowania na potrzeby EFSI, aby zapewnić wyższą jakość monitorowania i oceny, lepszą koordynację z EFSI i najbardziej opłacalne wykorzystanie funkcjonujących już mechanizmów kontroli.

1.9. W związku z tym EKES popiera zmiany w rozporządzeniach (UE) nr 1303/2013 i (UE) nr 1305/2013 zgodnie z propozycją Komisji Europejskiej, pod warunkiem że zawierają przepisy zapewniające, że fundusze przeniesione do nowego programu spełniają wymogi uczestnictwa partnerów społecznych i społeczeństwa obywatelskiego oraz podlegają temu samemu mechanizmowi monitorowania co mechanizm przewidziany w rozporządzeniu w sprawie wspólnych przepisów EFSI.

1.10. EKES uważa, że choć takie minimalne środki wsparcia są użyteczne, to mogą nieść jedynie pomoc doraźną. W celu rozwiązania problemów wynikających z trwającego kryzysu, Komisja oraz rządy krajowe powinny przekształcić politykę gospodarczą obowiązującą w strefie euro od początku kryzysu. Jest to jedyny sposób, aby ułatwić reformy strukturalne, odwrócić dotąd poczynione szkody i zapobiec odwracaniu się Europejczyków od UE.

## 2. Uwagi ogólne

2.1. EKES uważa, że Unia Europejska może dodać wartości reformom politycznym realizowanym na poziomie krajowym, w związku z czym popiera inicjatywę, która zwiększy jej zdolność do wspierania reformy politycznej związanej z wdrożeniem procesu zarządzania gospodarczego (zwłaszcza zaleceń dla poszczególnych krajów), programów dostosowań gospodarczych oraz reform realizowanych przez państwa członkowskie z ich własnej inicjatywy, zgodnie z art. 3 przedmiotowego wniosku.

2.2. Zdaniem EKES-u programy wsparcia dla Grecji (grupa zadaniowa ds. Grecji) i Cypru (grupa wsparcia ds. Cypru) dowiodły swojej przydatności dla krajów, w których są realizowane, w związku z czym umożliwienie wszystkim państwom członkowskim wnioskowania o zastosowanie wobec nich takiego mechanizmu wsparcia zwiększy ogólny potencjał reform instytucjonalnych, strukturalnych i administracyjnych.

2.3. EKES ubolewa jednak, że w przeszłości UE nie dysponowała odpowiednimi zdolnościami do udzielania pomocy technicznej podczas reform politycznych. W rezultacie UE nie posiadała potencjału, by odpowiednio szybko działać w sytuacji, gdy potrzebne są reformy w czasie kryzysu, a zatem inne organizacje międzynarodowe podejmowały działania i przejmowały inicjatywę.

2.4. EKES żałuje też, że program wnioskowany obecnie jest finansowany za pomocą istniejących unijnych środków finansowych zamiast utworzenia niezależnego programu, który nie uszczuplałby innych środków przeznaczonych na reformy strukturalne. Ponadto EKES uważa, że ze względu na własne ograniczenia finansowe planowany program wspierania reform strukturalnych nie będzie w stanie zaspokoić popytu ze strony państw członkowskich na wsparcie techniczne.

2.5. EKES zwraca uwagę na fakt, że nie należy przeceniać znaczenia omawianego programu pomocy technicznej i że należy postrzegać go jako środek wspierania państw członkowskich w osiągnięciu równowagi makroekonomicznej w ramach europejskiego semestru. Przewidziane w programie środki nie wystarczą, aby można było mówić o realnych bodźcach do przewyżczenia wyzwań makroekonomicznych, przed którymi stoją państwa członkowskie, dążąc do konwergencji.

2.6. EKES podkreśla również, że wkład państw członkowskich w reformy strukturalne objęte programem powinien być rozpatrywany na podstawie „klauzuli reform strukturalnych” paktu stabilności i wzrostu jako sposób na uzyskanie wzrostu gospodarczego, zwalczanie ubóstwa, walkę z bezrobociem oraz osiągnięcie dobrobytu.

2.7. Zdaniem EKES-u ważne jest, by zmienić podejście do reform strukturalnych, tak by unikać piętnowania lub karania i zapobiegać tworzeniu biurokratycznych pułapek. Nowe podejście powinno zachęcać do reform i porozumienia między krajami. EKES wyraża zatem zadowolenie, że we wnioskowanym programie przyjęto pozytywne podejście i podkreślono dobrowolność korzystania z przedmiotowego mechanizmu, co ma zapewnić, by programu nie wykorzystywano ani nie postrzegano jak instrumentu kontroli lub sposobu na pozbawienie organów krajowych odpowiedzialności za realizowane przez nie programy reform. Niemniej jednak podkreśla, że należy zobowiązać kraje do rejestrowania pomocy uzyskanej w ramach programu i jego wyników z wykorzystaniem odpowiednich, demokratycznych i odpowiedzialnych procesów sprawozdawczych.

2.8. EKES z zadowoleniem przyjmuje fakt, że Program wsparcia reform strukturalnych ma być uruchamiany na wniosek państwa członkowskiego, ale podkreśla potrzebę przeprowadzenia szerszej zakrojonych konsultacji z partnerami społecznymi i społeczeństwem obywatelskim w ramach procesu określania i inicjowania wsparcia, zgodnie z przepisami krajowymi.

2.9. EKES podkreśla, że na podstawie podziału uprawnień i kompetencji obowiązujących w każdym państwie członkowskim oraz zaleceń dla poszczególnych krajów, często kierowanych do władz lokalnych i regionalnych, program powinien być dostępny dla władz lokalnych i regionalnych. EKES wymaga ponadto, by Komisja sprawdziła, czy w przypadku gdy wnioski o pomoc techniczną złożone przez władze krajowe dotyczą obszarów kompetencji władz regionalnych lub lokalnych, te ostatnie były bezpośrednio zaangażowane w opracowanie projektu reform strukturalnych i go zatwierdziły.

2.10. EKES z zadowoleniem przyjmuje też aktywne podejście przyjęte w programie, w którym rozszerzono zakres wsparcia na wszystkie państwa członkowskie niezależnie od ich sytuacji gospodarczej, i w związku z tym zwraca uwagę na fakt, że program należy traktować jako mechanizm długoterminowego wsparcia strukturalnego, a nie tylko jako reakcję na pogorszenie koniunktury gospodarczej lub sytuacji finansowej.

2.11. EKES podkreśla potrzebę nadania artykułowi 5 „Cele szczegółowe i zakres programu” charakteru niewyczerpującego wykazu w celu zachowania niezbędnej elastyczności wobec reform politycznych. EKES uważa, że proponowany wykaz jest dość wszechstronny, lecz proponuje ująć w nim również inne obszary polityki, takie jak ograniczanie ubóstwa, propagowanie praw człowieka, politykę transportową, technologie informacyjno-komunikacyjne oraz realizację przez państwa członkowskie celów zrównoważonego rozwoju.

2.12. EKES jest głęboko przekonany, że kształtowanie polityki w Unii Europejskiej musi przebiegać przy aktywnym zaangażowaniu ogółu społeczeństwa, mając na względzie, że „partnerstwo angażujące wszystkich partnerów, których określono w art. 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów, w przygotowanie, wykonanie i ocenę *ex post* projektów realizowanych w ramach polityki spójności bezpośrednio przyczynia się do powodzenia” europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych. EKES jest więc zdania, że nowy Program wsparcia reform strukturalnych powinien zawierać bardziej zdecydowane przepisy w sprawie włączenia partnerów społecznych i przedstawicieli ruchów obywatelskich w projektowanie programów polityki reform na wszystkich szczeblach: krajowym, regionalnym i lokalnym. Pomoże to w zacieśnieniu współpracy między osobami odpowiedzialnymi za wyznaczanie kierunków polityki a społeczeństwem.

2.13. Zdaniem EKES-u w programie można by skorzystać z istniejących mechanizmów monitorowania na potrzeby EFSI. Powinno to zapewnić wyższą jakość monitorowania i oceny, lepszą koordynację z EFSI i najbardziej opłacalne wykorzystanie funkcjonujących już mechanizmów kontroli.

2.14. Komitet uważa, że Program wsparcia reform strukturalnych należy wdrożyć zgodnie z przepisami rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów EFSI (oprócz przepisów określonych w art. 25, 58 i 91), które to rozporządzenie przewiduje bardziej rozbudowaną strukturę wsparcia niż ta, którą proponuje się w ramach wnioskowanego programu.

- 2.15. EKES zaleca, aby do działań kwalifikowalnych (art. 6) zaliczyć budowanie zdolności podmiotów społecznych i społeczeństwa obywatelskiego zaangażowanych w realizację programów reform politycznych.
- 2.16. EKES pragnąłby zapewnić, by w nowych pulach środków finansowych, tworzonych w oparciu o EFSI, zachowana została równowaga między potrzebami finansowymi związanymi z pomocą techniczną w ramach EFSI a potrzebami finansowymi związanymi ze wsparciem technicznym w ramach Programu wsparcia reform strukturalnych, dzięki czemu każdy z tych funduszy zachowa odpowiedni potencjał jako źródło pomocy technicznej.
- 2.17. EKES dostrzega znaczenie przekrojowego podejścia ukierunkowanego na wspieranie reform, jakie zostało przyjęte w Programie wsparcia reform strukturalnych, lecz apeluje do organów unijnych i krajowych, by nie dochodziło do pokrywania się przedmiotowego programu z programami sektorowymi. W związku z tym EKES uważa, że należy wyznaczyć główne punkty koordynacji w celu zapewnienia komplementarności programów i funduszy oraz lepszego wykorzystywania środków finansowych, tak by uniknąć pokrywania się programów. Należy rozszerzyć zakres artykułu 13, aby uwzględnić więcej elementów w mechanizmie koordynacji.
- 2.18. EKES chciałby otrzymać w przyszłości więcej informacji na temat mechanizmów koordynacji, które zostaną stworzone na potrzeby tego funduszu.
- 2.19. EKES żałuje, że wykaz wskaźników wydaje się niewystarczający, i podkreśla, jak istotne jest dysponowanie właściwymi wskaźnikami na potrzeby monitorowania i oceny programu. Zwraca jednak uwagę, że europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne obejmują obszerną listę wskaźników, które mogą stanowić uzupełnienie wskaźników proponowanych w ramach Programu wspierania reform strukturalnych. Należy zaktualizować unijne wskaźniki pomiaru wpływu reform, aby oceniać skuteczność reform w powiązaniu z postępem gospodarczym i społecznym. Wskaźniki powinny również odzwierciedlać, czy wpływ ogranicza się do skali kraju, czy też wnosi rzeczywistą europejską wartość dodaną.
- 2.20. EKES z zadowoleniem przyjmuje przepis o podwyższeniu poziomu współfinansowania do 100 % kosztów kwalifikowalnych, ponieważ ułatwi to państwom członkowskim dostęp do programu.
- 2.21. EKES uważa, że Program wspierania reform strukturalnych stanowi pierwszy etap i wymaga skonsolidowania i wzmocnienia w przyszłych reformach wieloletnich ram finansowych UE, aby stał się niezależnym programem, który nie będzie wymagał zmniejszania puli środków finansowych innych istniejących funduszy wsparcia unijnego.
- 2.22. W związku z tym EKES popiera zmiany w rozporządzeniach (UE) nr 1303/2013 oraz (UE) nr 1305/2013 wnioskowane przez Komisję Europejską, zdecydowanie wzywając ją do uwzględnienia wniosków i zaleceń zawartych w niniejszej opinii.
- 2.23. Uważa jednak, że w zmienionych rozporządzeniach należy zawrzeć zapewnienie, że środki przekazane na nowe programy będą spełniać wymogi uczestnictwa oraz podlegać tym samym mechanizmom monitorowania co mechanizmy stosowane w EFSI. Powinno to również znaleźć odzwierciedlenie w proponowanym rozporządzeniu dotyczącym Programu wspierania reform strukturalnych, a obecny jego tekst należy zmienić, włączając do niego szczegółowe przepisy i odniesienia do systemu monitorowania przewidzianego w rozporządzeniu w sprawie wspólnych przepisów EFSI.

Bruksela, dnia 16 marca 2016 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Georges DASSIS

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady „Wdrażanie europejskiej agendy bezpieczeństwa: Plan działania UE przeciwko nielegalnemu handlowi bronią palną i materiałami wybuchowymi oraz ich wykorzystywaniu do celów niezgodnych z prawem”**

[COM(2015) 624 final]

i

**wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zwalczania terroryzmu i zastępującej decyzję ramową Rady 2002/475/WSiSW w sprawie zwalczania terroryzmu**

[COM(2015) 625 final – 2015/0281(COD)]

(2016/C 177/09)

**Sprawozdawca: Cristian PÎRVULESCU**

Dnia 22 grudnia 2015 r. Komisja Europejska, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

*komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady „Wdrażanie Europejskiej agendy bezpieczeństwa: Plan działania UE przeciwko nielegalnemu handlowi bronią palną i materiałami wybuchowymi oraz ich wykorzystywaniu do celów niezgodnych z prawem”*

[COM(2015) 624 final]

oraz

*wniosku w sprawie dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zwalczania terroryzmu i zastępującej decyzję ramową Rady 2002/475/WSiSW w sprawie zwalczania terroryzmu*

[COM(2015) 625 final – 2015/0281(COD)].

Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię dnia 24 lutego 2016 r.

Na 515. sesji plenarnej w dniach 16 i 17 marca 2016 r. (posiedzenie z dnia 17 marca 2016 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjął 145 głosami (3 osoby wstrzymały się od głosu) następującą opinię:

## **1. Wnioski i zalecenia**

1.1. Komitet zachęca do łączenia zasobów państw członkowskich w walce z nielegalnym handlem bronią i amunicją oraz w zwalczaniu terroryzmu. Więcej środków ochronnych na poziomie europejskim i krajowym może jednak mieć efekt kumulacyjny i ogólnie negatywny wpływ na prawa podstawowe. Skutkowałoby to z pewnością porażką Unii Europejskiej w jej najważniejszej misji.

1.2. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny uważa, że wniosek dotyczący dyrektywy oraz komunikat są niezbędne do budowania Europy bezpieczniejszej dla wszystkich osób mieszkających na jej terytorium, jako że walka z terroryzmem należy do kompetencji dzielonych między państwa członkowskie i Unię. Z uwagi na ten podział kompetencji nasuwa się pytanie dotyczące możliwych środków wiążących, które można by próbować narzucić państwom członkowskim w dyrektywie. Zadaniem państw członkowskich jest dołożenie wszelkich możliwych starań w celu zapobiegania wszelkim formom przestępczości zorganizowanej, a w szczególności terroryzmu, niezależnie od jego motywów, oraz zwalczania tych zjawisk. Natomiast instytucje Unii Europejskiej muszą włożyć swój wkład w koordynację i harmonizację wysiłków koniecznych do ograniczenia rozprzestrzeniania się tego rodzaju aktów przemocy.

1.3. EKES stanowczo nalega i postuluje, by zasada proporcjonalności nieodłącznie związana z każdym państwem prawa była przestrzegana przez wszystkie organy państwa i wymiaru sprawiedliwości. By zapobiec mylnym interpretacjom czy też nadużyciom niezbędnych środków ochronnych, EKES stwierdza, że zgodnie z rezolucją nr 1566 Rady Bezpieczeństwa ONZ o akcie terroru można mówić wyłącznie wówczas, gdy celem groźby lub postępowania zmierzającego do pozbawienia życia, poważnego uszkodzenia ciała, wzięcia zakładników lub poważnego uszkodzenia infrastruktury jest wywołanie przerażenia, zastraszenie ludności lub zastosowanie przymusu wobec rządu.

1.4. Omawiane zmiany legislacyjne są częścią szerszych działań, prowadzonych z trudem w obecnych międzynarodowych warunkach politycznych, by stawić czoła zagrożeniu, które z samej swej natury zmierza do obalenia podstaw europejskich systemów demokratycznych. Oczekiwany skutkami aktów terrorystycznych są szerzenie strachu, podział opinii publicznej, umacnianie stereotypów na temat pewnych określonych grup ludności, zachwianie równowagi organów władzy publicznej i wzmocnienie instytucji autorytarnych na niekorzyść tych, które odpowiadają za demokratyczną reprezentację obywateli. Akty te należy zwalczać z determinacją i zdecydowaniem. Komitet uważa, że w Europie mamy prawo zarówno do bezpieczeństwa, jak i do wolności.

1.5. Komitet uważa za niebezpieczne dla wszelkiej formy demokracji wprowadzanie do ustawodawstwa przestępstw, których popełnienie się antycypuje (oskarzenie o naruszenie prawa lub przestępstwo, które jeszcze nie zostały popełnione). Trzeba usunąć art. 3 ust. 2 lit. i) wniosku, ponieważ nie należy mylić sprawiedliwości i bezpieczeństwa. Również art. 15 proponowanej dyrektywy nie gwarantuje wolności obywatelskich ani domniemania niewinności. Ponadto Komitet jest zaniepokojony kwestią dowodu zamiaru i uważa, że we wszystkich przypadkach wymienionych w artykułach 5–13 zarzuty powinny zostać udowodnione w sądzie.

1.6. EKES uważa, że należy wdrożyć narzędzia służące zapobieganiu radykalizacji postaw w ramach szerszego programu dotyczącego społecznych, gospodarczych, kulturowych, religijnych i politycznych przyczyn rozprzestrzenienia się tego zagrożenia. Narzędzia te należy skoordynować z działaniami związanymi ze zwalczaniem terroryzmu i przeciwdziałaniem temu zjawisku. Jednakże radykalizacja postaw niekoniecznie oznacza predyspozycję do przemocy lub nawoływanie do niej. Prewencyjne programy i strategie polityczne muszą być ukierunkowane na osoby i grupy najbardziej skłonne uciec się do przemocy w celach terrorystycznych. Kluczową rolę w eliminowaniu warunków sprzyjających radykalizacji postaw i predysponujących do stosowania przemocy odgrywa społeczeństwo obywatelskie.

1.7. Oprócz wyjaśnienia przepisów i zacieśnienia współpracy państw członkowskich w powyższych dziedzinach, potrzebna jest koordynacja europejskiej polityki zagranicznej w regionie Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej. Region ten przeszedł ostatnio wielu istotnych przemian, podczas których wiele osób doświadczyło przemocy i które w pewnych wypadkach doprowadziły do niestabilności i konfliktów. Zagrożenie terrorystyczne tak znacząco zwiększyło się w ostatnich latach, ponieważ obszary, na których toczy się konflikt, stanowią punkt spotkań, gdzie wielu obywateli europejskich może znaleźć motywację dla swoich działań, a także się wyszkolić. Również występowanie przewlekłych konfliktów w tym regionie, w tym konfliktów zamrożonych, zachęca niektóre grupy i pojedyncze jednostki do mobilizacji w celu organizowania zamachów terrorystycznych. Komitet uważa za priorytet, by bardziej zdecydowanie zaangażować się w działania na rzecz stabilizacji, rozwoju i demokratyzacji w tym regionie. Priorytetem powinno być zwalczanie ubóstwa, korupcji oraz wykluczenia politycznego i społecznego.

1.8. Komitet uważa, że drastyczne ograniczenie dostępu do broni palnej, amunicji i materiałów wybuchowych powinno znaleźć się wśród priorytetów państw członkowskich i instytucji europejskich. Niedawne ataki terrorystyczne w Europie pokazały, że osoby zaangażowane w działalność terrorystyczną nabywały niebezpieczną broń na czarnym rynku, gdzie jej oferta jest bardzo urozmaicona. Powiązanie grup terrorystycznych z grupami przestępczości zorganizowanej stanowi poważne zagrożenie dla bezpieczeństwa obywateli w Europie i na całym świecie.

1.9. Komitet popiera doprecyzowanie przepisów dotyczących ofiar terroryzmu. Osoby te należy otoczyć natychmiastową i skuteczną opieką, nie tylko bezpośrednio po zdarzeniach, lecz również w średnim i długim okresie. Ponadto zachodzi potrzeba lepszego zrozumienia konsekwencji społecznych, gospodarczych i psychologicznych, jakie zamachy terrorystyczne mają dla społeczności, poszczególnych osób i różnych sektorów działalności gospodarczej. Komitet wzywa Komisję Europejską, by zbadała tę kwestię i zaproponowała odpowiednie środki w tym zakresie w zależności od wyników prac. Niedawne zamachy mogą wpłynąć na takie sektory, jak turystyka i transport, w związku z czym na instytucjach europejskich i krajowych spoczywa odpowiedzialność za opracowanie programów wsparcia w tym zakresie. Komitet zwraca uwagę na fakt, że zapobieganie terroryzmowi i jego zwalczanie wiążą się z kosztami, i zwraca się do Unii Europejskiej, by rozważyła wsparcie finansowe wysiłków na poziomie krajowym w tej dziedzinie.

## 2. Obecna sytuacja – pogodzenie potrzeby większego bezpieczeństwa z poszanowaniem praw podstawowych

2.1. Jak EKES stwierdzał już w swoich opiniach w sprawie programu haskiego, programu sztokholmskiego oraz komunikatu Komisji „Otwarta i bezpieczna Europa: realizacja założeń”, podstawą i punktem wyjścia wszelkiej polityki w dziedzinie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości powinna być stała i niedyskryminująca ochrona praw podstawowych zagwarantowanych w europejskiej konwencji praw człowieka i Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej<sup>(1)</sup>.

2.2. W odniesieniu do walki z terroryzmem, EKES uważa, że w obecnym kontekście międzynarodowym logiczne jest przeprowadzenie przeglądu obowiązujących ram prawnych, tak aby czyny związane z działalnością terrorystyczną były uznawane za przestępstwo. Komitet zauważa, że w części wniosku dotyczącego dyrektywy poświęconej prawom podstawowym (punkt 3 uzasadnienia) nawiązuje się do potrzeby wykluczenia wszelkich form arbitralności, i stwierdza – podobnie jak wyrażał to w innych opiniach w tej sprawie – że wobec tego zagrożenia należy priorytetowo potraktować prawa podstawowe oraz potrzebę utrzymania stabilnej i dobrze funkcjonującej atmosfery demokratycznej<sup>(2)</sup>.

2.3. Komitet zwraca uwagę na znaczenie utrzymania strefy Schengen, będącej urzeczywistnieniem zasad zawartych w Traktacie. Odwołuje państwa członkowskie od uciekania się do różnych sposobów ograniczenia przemieszczania się wewnątrz Unii.

2.4. EKES jest świadomy trudnych wyzwań związanych z obecną sytuacją geopolityczną i zauważa, że definicje zawarte we wniosku w sprawie dyrektywy nie są wystarczająco jasne, by można było zagwarantować prawa obywatelskie uznane w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej i zapisane w Traktacie. Zwraca uwagę, że margines interpretacji tych terminów jest zbyt duży i że w obecnych okolicznościach interpretacja ta nie została pozostawiona sędziom, lecz prokuraturze i organom ścigania. Komitet zwraca także uwagę na możliwą pokusę włączania środków nadzwyczajnych do prawa powszechnego, zarówno na szczeblu krajowym, jak i na szczeblu europejskim, co zdaje się sugerować wniosek dotyczący dyrektywy w dziedzinie wchodzącej w zakres kompetencji dzielonych.

2.5. EKES z zadowoleniem przyjmuje wdrożenie interoperacyjności cyfrowych systemów informacyjnych, gdyż mają one się przyczynić do zatrzymywania terrorystów. W tym względzie Komitet uważa, że system informacyjny Schengen (SIS) jest ważnym filarem narzędzi informacyjnych Unii, oraz zaleca decydującym dołożyć wszelkich starań, aby zagwarantować, że uczestniczą w nim wszystkie państwa członkowskie.

## 3. Uwagi ogólne i szczegółowe

### 3.1. Plan działania UE przeciwko nielegalnemu handlowi bronią palną i materiałami wybuchowymi

#### 3.1.1. Uwagi ogólne

3.1.1.1. Komitet z zadowoleniem przyjmuje propozycje zawarte w komunikacie. Należy dokonać znaczącego zacieśnienia współpracy instytucjonalnej między państwami członkowskimi, zarówno w zakresie wymiany informacji, jak i ujednoczenia istniejących baz danych. Należałoby wyraźnie wspomnieć o programach szkoleń dla pracowników organów administracji krajowej, które dotychczas nie były traktowane priorytetowo.

3.1.1.2. EKES uważa, że interoperacyjność baz danych i zachęcanie władz krajowych do gromadzenia danych są kluczowymi elementami prawidłowej analizy kontroli wykorzystania broni palnej i materiałów wybuchowych.

3.1.1.3. Komitet z zadowoleniem zauważa, że zwrócono uwagę na konieczność zablokowania nielegalnego zaopatrywania się w broń palną przez internet (sieć widoczna i niewidoczna) oraz na zagrożenia związane z innowacjami technicznymi, takimi jak drukowanie przestrzenne.

3.1.1.4. Chociaż konieczne są dalsze działania zarówno w zakresie wykorzystywania technologii wykrywania, jak i harmonizacji ich stosowania, Komitet zwraca uwagę na ryzyko powstania „rynku” tych technologii. Wprowadzające je na rynek podmioty gospodarcze mogłyby być skłonne do przesadnego opisywania potencjalnych zagrożeń związanych z bezpieczeństwem i w związku z tym do szerzenia strachu wśród obywateli. Ponadto Komitet nie wzywa do upowszechnienia technologii wykrywania, tylko do jej selektywnego stosowania w zależności od potrzeb i zagrożeń.

<sup>(1)</sup> Dz.U. C 451 z 16.12.2014, s. 96.

<sup>(2)</sup> Dz.U. C 218 z 23.7.2011, s. 91.

3.1.1.5. Komitet zachęca Komisję Europejską do wspierania ścisłej współpracy między Europolem, Interpolem, głównymi podmiotami globalnego mechanizmu raportowania w zakresie nielegalnych transferów broni konwencjonalnej i amunicji (iTrace) i innymi właściwymi organami, jak służby celne oraz organy wydające pozwolenia na import i eksport broni palnej, w celu optymalizacji współpracy operacyjnej, identyfikowalności i zapobiegania przedostawaniu się broni palnej na czarny rynek.

3.1.1.6. Komitet z zadowoleniem przyjmuje przedstawione intencje w dziedzinie wzmocnienia działalności operacyjnej i rozszerzenia zakresu planu działania UE–Europa Południowo-Wschodnia oraz zacieśnienia współpracy z krajami Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej (region MENA). Również w tej dziedzinie bardzo ważna jest współpraca z krajami trzecimi.

3.1.1.7. Komitet zwraca uwagę na fakt, że w większości z tych krajów występują problemy o charakterze instytucjonalnym, dotyczące zwłaszcza uczciwości sił policyjnych. Oprócz współpracy w zakresie samej broni palnej, Unia Europejska musi zachęcać do przeprowadzania reform instytucjonalnych w tych krajach i wspierać takie reformy.

## 3.2. *Dyrektywa w sprawie zwalczania terroryzmu*

### 3.2.1. *Uwagi ogólne*

3.2.1.1. Komitet uważa, że przepisy i procedury instytucjonalne należy stale dostosowywać do zmieniających się okoliczności i do zagrożeń dla bezpieczeństwa. Ostatnie wydarzenia pokazały, że zjawisko terroryzmu ulega umiędzynarodowieniu zarówno dzięki infrastrukturze komunikacyjnej, jak i konfliktom na Bliskim Wschodzie i w Afryce Północnej.

3.2.1.2. Finansowanie, szkolenie, podżeganie czy podróżowanie w celu brania udziału w działaniach grupy terrorystycznej są działaniami związanymi z samymi aktami terrorystycznymi. Komitet zachęca instytucje unijne i państwa członkowskie do stosowania zasady proporcjonalności; zakres karania i zwalczania takich działań powinien być proporcjonalny do ich powagi i intencjonalnego charakteru.

3.2.1.3. Jest również zdania, że rozsądne jest karanie działań polegających na zachęcaniu do popełniania przestępstw terrorystycznych lub ich koordynowania; przestępstwa te są najczęściej popełniane przez osoby, które nie ujawniają się bezpośrednio, tylko działają za pośrednictwem innych jednostek.

3.2.1.4. Jednocześnie Komitet wyraża swoje zaniepokojenie kwestią niejednakowych zdolności i dobrej woli państw członkowskich w zakresie ochrony praw podstawowych oraz zagwarantowania, że postanowienia konstytucyjne i zapisy umów międzynarodowych są przestrzegane w praktyce. Wprowadzenie stanu wyjątkowego we Francji w następstwie zamachów terrorystycznych pod koniec ubiegłego roku umożliwiło państwu francuskiemu podjęcie działań zakwestionowanych przez organizacje społeczeństwa obywatelskiego z punktu widzenia praw podstawowych<sup>(3)</sup>. Komitet zachęca władze krajowe do wykonywania własnych zadań w proporcjonalny i skuteczny sposób oraz do unikania działań przynoszących skutki przeciwne do zamierzonych. Terroryzm można zwalczać i zapobiegać mu jedynie z poszanowaniem zasad praworządności, praw podstawowych i traktatów międzynarodowych. EKES uważa, że należy stale monitorować środki podejmowane przez państwa członkowskie w związku z terroryzmem. W tym celu zachęca Komisję Europejską do rozważenia wprowadzenia procedur umożliwiających wykrycie i naprawienie ewentualnych odchyień. Jedną z możliwości w tym względzie byłoby wykorzystanie mechanizmu kontroli przestrzegania praworządności (wprowadzonego przez Komisję Europejską), który umożliwia wykrycie uchybień i ustanowienie procedury korekty.

3.2.1.5. Aby zapewnić skuteczną koordynację wysiłków na rzecz zapobiegania terroryzmowi, jego zwalczania oraz zarządzania jego skutkami, a także jednolitą praktykę pod tym względem, również z punktu widzenia poszanowania praw podstawowych, Komitet wzywa Komisję i inne instytucje UE do rozważenia możliwości utworzenia europejskiej agencji ds. zwalczania terroryzmu.

<sup>(3)</sup> Zob. sprawozdanie *France: Abuses under State of Emergency. Halt Warrantless Search and House Arrest*, Human Rights Watch (HRW), 3 lutego 2016 r., i sprawozdanie *Devant l'urgence, que deviennent les principes de l'Etat de droit?* (Dominique Guibert), Europejskie Stowarzyszenie na rzecz Praw Człowieka (AEDH).



### 3.2.2. Uwagi szczegółowe

3.2.2.1. W odniesieniu do definicji przestępstw terrorystycznych (tytuł II art. 3), istnieje niebezpieczeństwo zbyt szerokiej definicji terroryzmu i działań z nim związanych.

3.2.2.2. Na przykład zgodnie z art. 3 ust. 2 lit. d) za akt terroryzmu może zostać uznane „spowodowanie rozległych zniszczeń [...] infrastruktury, w tym zniszczeń systemu informacyjnego”. Nie zaznaczono wyraźnie, czy za akt terrorystyczny może zostać uznane łamanie zabezpieczeń informatycznych (hacking). W niektórych przypadkach działania tego rodzaju mają na celu ujawnienie dokumentów interesu publicznego i nawet jeśli za ich przejęcie i opublikowanie grozi kara, czyny te nie mieszczą się w typowej definicji terroryzmu.

3.2.2.3. W art. 3 ust. 2 lit. i) mowa jest o tym, że „groźenie popełnieniem czynów” lub działań terrorystycznych jest równoznaczne z popełnieniem tego rodzaju przestępstwa. Punkt ten ma szczególnie problematyczny charakter, zwłaszcza w sytuacji nieprzestrzegania zasady proporcjonalności. Groźby nie można utożsamiać z faktem, ponieważ dotyczy ona ewentualności, a nie rzeczywiście popełnionego czynu. Komitet sugeruje usunięcie art. 3 ust. 2 lit. i) wniosku w sprawie dyrektywy.

3.2.2.4. W przypadku „publicznego nawoływania do popełnienia przestępstwa terrorystycznego” (tytuł III art. 5) definicja przestępstwa nie jest jasna. Jeśli gwarantuje się wolność prasy i wolność wypowiedzi, należy zadać sobie pytanie o warunki, w których zwykle publiczne rozpowszechnianie informacji o zamachu terrorystycznym staje się nawoływaniem do terroryzmu. Ponadto wraz z rozwojem platform sieci społecznościowych, gdzie każdy użytkownik jest również autorem treści, śledzenie i rozróżnianie w odpowiedni sposób elementów będących informacją i nawoływaniem jest bardzo trudne.

3.2.2.5. W odniesieniu do nadawania charakteru przestępstwa czynności „podróżowania za granicę w celach terrorystycznych” (tytuł III art. 9), definicję „celów terrorystycznych” cechuje poważna niejasność. W przypadku organizacji zamachu lub udziału w działaniach szkoleniowych sytuacja jest jasna, lecz przedstawia się ona zupełnie inaczej w przypadku udziału osoby w powstaniu, zbrojnej rebelii lub w wojnie domowej, jak na przykład w Syrii lub w Libii. Czy udział w wojnie quasi-konwencjonalnej uważa się za działanie mające cel terrorystyczny<sup>(4)</sup>? Można tutaj przywołać przypadek europejskich bojowników walczących u boku grup powstańczych uznanych za terrorystyczne przez władze krajowe, na których terytorium te grupy działają, lub przez rządy państw trzecich.

3.2.2.6. W tym kontekście bardzo trudno jest określić, czy dana grupa ma charakter „terrorystyczny”, czy nie. Trudności te mają zarówno charakter analityczny, jak i instytucjonalny. Unia Europejska posiada własny system sporządzania wykazu organizacji terrorystycznych oraz usuwania tych organizacji z wykazu, w szczególności w przypadku organizacji umieszczonych na „niezależnej” liście, zarządzanej odrębnie od wykazu ustanowionego przez ONZ<sup>(5)</sup>. Praktyki lub definicja charakteru terrorystycznego stosowane w danym państwie mogą różnić się od stosowanych przez UE. W takich przypadkach konieczna jest koordynacja działań państw członkowskich i instytucji unijnych, a w szczególności z działaniami organów właściwych w przedmiotowej dziedzinie (na przykład Europol).

3.2.2.7. W odniesieniu do art. od 12 do 14, nie jest oczywista konieczność kryminalizacji wymienionych czynów w oddzieleniu od czynów, które są normalnie uważane za przestępcze na podstawie kodeksów karnych poszczególnych państw członkowskich. Jednak możliwe jest uznanie celu terrorystycznego za okoliczność obciążającą w przypadku przedmiotowych czynów, co, przy zachowaniu zasady proporcjonalności, powinno stanowić uzasadnienie dla cięższej sankcji karnej.

3.2.2.8. W odniesieniu do „związku z przestępstwami terrorystycznymi” (art. 15) wątpliwości budzi stwierdzenie: „Aby przestępstwo, o którym mowa w art. 4 i tytule III, było karalne, nie jest konieczne, by przestępstwo terrorystyczne zostało faktycznie popełnione”. W jaki sposób można stwierdzić istnienie celu terrorystycznego, czyli to, czy dane działanie jest elementem łańcucha działań prowadzących do rzeczywiście popełnionego przestępstwa, a nie pojedynczym działaniem? Ten aspekt może mieć negatywne konsekwencje dla praw podstawowych.

<sup>(4)</sup> Ciekawym przypadkiem jest sytuacja europejskich bojowników walczących w Syrii u boku bojówek kurdyjskich przeciwko Daiszowi, formacji znajdującej się w centrum zjawiska światowego terroryzmu o podłożu religijnym. Władze niderlandzkie prowadzą obecnie śledztwo w sprawie obywatela Niderlandów i byłego wojskowego armii tego kraju w związku z zarzutem zabójstwa w wyniku jego udziału w walkach w Syrii u boku sił kurdyjskich (YPG). Nie jest jasne, czy po transpozycji dyrektywy do prawa niderlandzkiego kwalifikacja prawna takich czynów ulegnie zmianie.

<sup>(5)</sup> EU Terrorist Listing. „An Overview about Listing and Delisting Procedures”, Martin Wahlisch, Berghof Peace Support, 2010 r.

3.2.2.9. Komitet kwestionuje zasadność zawartej w art. 17 propozycji dotyczącej kar dla osób fizycznych, w której wzywa się państwa członkowskie do zagwarantowania, że ustanowione przez nie kary mogą skutkować ekstradycją.

3.2.2.10. We wniosku wspomina się o 12-miesięcznym terminie transpozycji dyrektywy. Komitet zachęca państwa członkowskie do maksymalnego skrócenia tego okresu, by przyspieszyć jej wdrożenie.

Bruksela, dnia 17 marca 2016 r.

*Przewodniczący*  
*Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego*  
Georges DASSIS

---

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1406/2002 ustanawiające Europejską Agencję Bezpieczeństwa Morskiego**

**(COM(2015) 667 final – 2015/0313 (COD))**

(2016/C 177/10)

**Sprawozdawca: Jan SIMONS**

Rada, w dniu 27 stycznia 2016 r., oraz Parlament Europejski, w dniu 21 stycznia 2016 r., postanowiły, zgodnie z art. 100 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

*wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1406/2002 ustanawiające Europejską Agencję Bezpieczeństwa Morskiego*

(COM(2015) 667 final – 2015/0313 (COD)).

Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 4 marca 2016 r.

Na 515. sesji plenarnej w dniach 16–17 marca 2016 r. (posiedzenie z 16 marca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjął 175 głosami (2 osoby wstrzymały się od głosu) następującą opinię:

## **1. Wnioski i zalecenia**

1.1. Komitet zgadza się z wnioskiem Komisji w sprawie zmiany rozporządzenia (WE) nr 1406/2002 ustanawiającego Europejską Agencję Bezpieczeństwa Morskiego (EMSA), ponieważ wniosek ten wpisuje się w ramy szerszej zakrojonego podejścia, które ma służyć lepszej niż dotychczas ochronie zewnętrznych granic morskich.

1.2. Komitet pragnie jednak raz jeszcze podkreślić, że tak jak wyraził to w przyjętych we wrześniu i grudniu 2015 r. rezolucjach w sprawie masowego napływu uchodźców, należałoby przyspieszyć prace nad wdrażaniem proponowanych środków. Nie można dopuszczać do tego, by napływ uchodźców drogą morską w dalszym ciągu pociągał za sobą ofiary śmiertelne, by nieuregulowany napływ migrantów utrzymywał się, a państwa członkowskie przyjmowały jednostronnie środki, wprowadzając stałe kontrole graniczne.

1.3. Komitet nalega, by z tytułu i tekstu projektowanych rozporządzeń wykreślić sformułowanie „i przybrzeżnej”, tak by pozostał termin „Europejska Agencja Straży Granicznej”. Agencja straży granicznej wspiera jedynie jeden rodzaj działań straży przybrzeżnej, podczas gdy wiele działań straży przybrzeżnej wspieranych jest już przez EMSA. Użycie określenia „i przybrzeżnej” w nazwie agencji prawie na pewno prowadzi do niepotrzebnych nieporozumień i może ostatecznie prowadzić też do powielania działań.

1.4. Komitet popiera rozszerzenie zadań wykonywanych przez EMSA – to jest przez agencję, która już w poprzednich latach skutecznie przyczyniała się do poprawy bezpieczeństwa na morzach oraz walczyła ze zrzutami zanieczyszczeń przez statki i zapobiegała im – ma jednak wiele wątpliwości co do tego, czy EMSA, biorąc pod uwagę zasoby finansowe i kadrowe, będzie w stanie rzetelnie wypełniać powierzone jej dodatkowe zadania.

1.5. Niepokojące jest również to, że małych drewnianych łodzi lub pontonów nie można w ogóle lub prawie w ogóle wykryć za pomocą zdjęć satelitarnych. Komisja stoi na stanowisku, że z ograniczeniem tym można sobie poradzić przez zastosowanie zdalnie kierowanych bezzałogowych systemów powietrznych (BSP, tzw. dronów). Komitet zgadza się z tym, jako że umożliwia to pełną obserwację, która m.in. pozwoli na zapobieganie utracie życia przez kolejne osoby.

1.6. Komitet jest również zaniepokojony informacją o wprowadzaniu przez państwa członkowskie stałych kontroli granicznych, co – jak pokazują wyniki przeprowadzonych badań – skutkuje powstaniem znacznych kosztów. Według oceny Komitetu wprowadzenie racjonalnego pod względem kosztów i skutecznego systemu straży przybrzeżnej mogłoby skłonić państwa członkowskie do rezygnacji z wprowadzenia stałych kontroli na granicach, a strefie Schengen mogłoby przywrócić jej dawny blask.

1.7. Zdaniem Komitetu intensywniejsza współpraca i wymiana informacji pomiędzy trzema zainteresowanymi agencjami UE i pomiędzy nimi a krajowymi służbami odpowiedzialnymi za kontrolę strefy przybrzeżnej powinny doprowadzić do stworzenia skutecznego i sprawnego systemu straży przybrzeżnej. Komitet nalega jednak na szybkie podejmowanie decyzji. Problemy są zbyt palące, by można było niepotrzebnie trwonić czas.

## 2. Wprowadzenie

2.1. Dnia 15 grudnia 2015 r. Komisja opublikowała wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1406/2002 ustanawiające Europejską Agencję Bezpieczeństwa Morskiego (COM(2015) 667 final), w którego sprawie Rada i Parlament Europejski, działając zgodnie z art. 100 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiły zwrócić się do Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego z wnioskiem o wydanie opinii

2.2. Komitet z zadowoleniem odniósł się do tej decyzji, uważa bowiem, że wniosek w sprawie zmiany rozporządzenia (WE) nr 1406/2002 jest ważnym krokiem do wzmocnienia współpracy europejskiej w zakresie służb odpowiedzialnych za ochronę granic wzdłuż wybrzeży oraz do poprawy współpracy i koordynacji pomiędzy właściwymi agencjami UE, co pozwoli osiągnąć efekt synergii oraz obniżyć koszty i zwiększyć wydajność działań. W ten sposób agencje UE będą w stanie dostarczać krajowym służbom granicznym i przybrzeżnym informacje wysokiej jakości i przy niższych kosztach.

2.3. Jest to konieczne, ponieważ – jak wynika z informacji przekazanych przez Komisję – obecnie w państwach członkowskich działa ponad 300 różnych instytucji cywilnych i wojskowych odpowiedzialnych za funkcje straży przybrzeżnej w dziedzinach bezpieczeństwa morskiego, kontroli granicznych, kontroli połowów, kontroli celnych, ochrony środowiska itd.

2.4. Te organy krajowe są wspierane w wykonywaniu swoich zadań przez kilka agencji UE, takich jak Europejska Agencja Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich (Frontex), EMSA czy Europejska Agencja Kontroli Rybołówstwa (EFCA).

2.5. Przedmiotowy wniosek ustawodawczy to jeden z wielu proponowanych przez Komisję środków mających na celu lepszą ochronę zewnętrznych granic europejskich oraz umocnienie europejskiej współpracy w obszarze kontroli strefy przybrzeżnej. Pozostałe wnioski są podobne do omawianego i dotyczą rozporządzenia ustanawiającego Europejską Straż Graniczną i Przybrzeżną oraz zmiany rozporządzenia (WE) nr 768/2005 w sprawie utworzenia Europejskiej Agencji Kontroli Rybołówstwa.

2.6. W towarzyszącym wnioskom komunikacie Komisji pt. „Europejska straż graniczna i przybrzeżna oraz skuteczne zarządzanie granicami zewnętrznymi UE” (COM(2015) 673 final) jako przyczynę, dla której Komisja przygotowała te wnioski, wskazuje się olbrzymią liczbę osób nielegalnie przekraczających granice zewnętrzne UE

2.7. Według komunikatu Komisji (COM(2015) 673 final, punkt 1 i przypis 1), od stycznia do listopada 2015 r. łącznie liczba nieuregulowanych przekroczeń zewnętrznych granic UE wyniosła ponad 1,5 miliona. Doprowadziło to do tego, że po terytorium UE przemierzają się – bez żadnej rejestracji i identyfikacji – rzesze uchodźców i migrantów.

2.8. Postawiło to pod silną presją układ z Schengen. Niektóre państwa członkowskie zdecydowały się na czasowy powrót do przeprowadzania kontroli na granicach wewnętrznych, niemniej sytuacja ta nie powinna się przeciągać.

2.9. Z ostatnich badań wykonanych przez francuski rządowy ośrodek analityczny France Stratégie wynika, że zrezygnowanie z układu z Schengen może kosztować gospodarkę nawet 100 mld EUR. Wymiana handlowa pomiędzy 26 krajami strefy Schengen spadłaby w dłuższej perspektywie o 10–20 %, a produkt krajowy brutto w państwach strefy Schengen byłby niższy o 0,8 %.

2.10. W swym komunikacie w sprawie migracji z maja 2015 r. (COM(2015) 240 final) Komisja stwierdziła, że należy utworzyć wspólny system zarządzania zewnętrznymi granicami Unii, zgodnie z przepisami art. 77 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

2.11. Przewodniczący Komisji Europejskiej Jean-Claude Juncker w wygłoszonym we wrześniu 2015 r. przemówieniu o stanie Unii ogłosił, że przed końcem 2015 r. Komisja wystąpi z wnioskami o utworzenie w pełni operacyjnej straży granicznej i przybrzeżnej. Nastąpiło to w dniu 15 grudnia 2015 r., a omawiany wniosek jest jednym z nich.

### 3. Uwagi ogólne

3.1. W przyjętej 16 września 2015 r. rezolucji w sprawie obecnego kryzysu migracyjnego Komitet wyraził stanowisko, że Europa musi wziąć na siebie odpowiedzialność za masowy napływ uchodźców i niezwłocznie podjąć wspólne działania.

3.2. W tej samej rezolucji Komitet wyraża zaniepokojenie zaistniałą sytuacją, w której podważane są podstawy układu z Schengen oraz zasady swobodnego przepływu osób i towarów. Stanowisko to zostało raz jeszcze wyrażone w przyjętej przez Komitet 10 grudnia 2015 r. rezolucji w sprawie uchodźców, w której czytamy: „Ważne jest, aby odpowiednio zabezpieczyć granice zewnętrzne państw strefy Schengen. Jednakże przywracanie barier i budowanie murów nie przyczyni się w żadnym stopniu do tego, by Europejczycy stali się sobie bliżsi, a unijne obywatelstwo uległo wzmocnieniu”.

3.3. Według Komitetu najważniejsze jest podjęcie w najbliższej przyszłości kroków zmierzających do poprawy współpracy w obszarze ochrony granic, w tym ochrony wybrzeża. Z uwagi na powyższe, Komitet popiera wniosek Komisji w sprawie zmiany rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1406/2002 ustanawiające Europejską Agencję Bezpieczeństwa Morskiego, a w szczególności popiera ideę – lecz nie obecny wniosek w tej sprawie – utworzenia w miejsce Frontexu Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej, która współpracowałaby ściśle z Europejską Agencją Bezpieczeństwa Morskiego (EMSA) oraz Europejską Agencją Kontroli Rybołówstwa (EFCA).

3.4. Komitet nie rozumie bowiem, dlaczego we wniosku Komisji w sprawie tego „nowego” Fronteksu mowa jest o straży przybrzeżnej. EMSA opracowała już przecież różnorodne specyficzne systemy informacyjne dotyczące danych morskich i ma doświadczenie z ich stosowaniem, a w przyszłości także zgodnie z wnioskami Komisji będzie wykonywać dodatkowe zadania w tym zakresie.

3.5. Zdaniem ekspertów z tej dziedziny wynika to również z propozycji dotyczących budżetów. Z danych finansowych można wywnioskować, że EMSA będzie wynajmować urządzenia BSP (drony), dzięki czemu do jej systemów wpłynąć mogą dodatkowe dane, szersze niż tylko dane z nadzoru granic.

3.6. Komitet zaleca także, by unikać terminu „straż przybrzeżna”, aby zapobiec ewentualnym nieporozumieniom. Ponadto obecna współpraca między trzema agencjami dowodzi, że w praktyce podział zadań okazał się skuteczny i efektywny.

3.7. Komitet domaga się, by organy krajowe pełniące funkcje straży przybrzeżnej mogły w krótkiej perspektywie zbierać owoce tej wzmocnionej współpracy w postaci lepszej wymiany danych oraz nadzoru operacyjnego zewnętrznych granic UE.

3.8. Komitet pozytywnie ocenia fakt, że EMSA przejmie inicjatywę, by za pomocą BSP (dronów) znacznie poprawić zdolność do ochrony morskich granic zewnętrznych Unii Europejskiej. Nie tylko umożliwi to skuteczniejszą i wydajniejszą kontrolę, lecz także może pozwolić na wykorzystanie BSP (dronów) do rozmaitych celów.

3.9. W opinii w sprawie zmiany rozporządzenia ustanawiającego Europejską Agencję Bezpieczeństwa Morskiego<sup>(1)</sup> Komitet wyraził pozytywne stanowisko w sprawie roli EMSA w podnoszeniu poziomu bezpieczeństwa morskiego w państwach członkowskich. Już wówczas stwierdzono też, jak wielką wagę Komitet przywiązuje do odpowiedzialnego rozszerzenia zakresu uprawnień i zadań EMSA.

3.10. Aby EMSA mogła we właściwy sposób wykonywać nowe, dodatkowe zadania, istotne jest, by wyposażyć ją w wystarczające zasoby finansowe i kadrowe. W budżecie UE przewidziano coroczne podwyższanie budżetu EMSA do 2020 r. o 22 mln EUR, jak również zatrudnienie 17 nowych pracowników na czas określony. Komitet ma wątpliwości, czy zasoby te będą wystarczające. Choć bezpośrednio zainteresowani, jak EMSA, uważają, że są one dostateczne, Komitet jest zdania, że nie zapewniają pola manewru na poradzenie sobie z sytuacjami wyjątkowymi, które z pewnością kiedyś się pojawią. Komitet uważa, że rozsądne będzie zadbanie o finansowy bufor bezpieczeństwa.

3.11. Przedmiotem poważnego zaniepokojenia Komitetu jest również fakt, że przy zastosowaniu obecnie dostępnych technologii trudno jest zlokalizować uchodźców w małych łodziach drewnianych czy pontonach. Informacje z satelitów dostępne są tylko w pewnych przedziałach czasowych w zależności od orbity satelity. Według Komisji ograniczeniem tym można byłoby zaradzić przez zastosowanie BSP (dronów).

3.12. Biorąc pod uwagę skalę napływu uchodźców, Komitet uważa, że ze względu na kwestie humanitarne oraz skuteczną i wydajną kontrolę strefy przybrzeżnej należy monitorować wszystkie sposoby przemieszczania się po wodach morskich, tak by służby ratownicze mogły na czas interweniować.

3.13. Komitet uważa za słuszną decyzję, by spośród trzech agencji to EMSA odgrywała główną rolę w organizowaniu usług BSP (dronów).

#### 4. Uwagi szczegółowe

4.1. Komitet jest zwolennikiem zacieśnienia wzajemnej współpracy pomiędzy unijnymi a krajowymi organami kontroli strefy przybrzeżnej. Ta lepsza współpraca powinna prowadzić do obniżenia kosztów i podniesienia skuteczności ochrony zewnętrznych granic morskich UE.

4.2. Biorąc pod uwagę znaczny napływ migrantów, współpracę taką należy urzeczywistnić bezzwłocznie. Według Komitetu niedopuszczalne jest – niezależnie od powodów – odkładanie przyjęcia środków w czasie. Przeciwnie, należałoby przyjąć i bezzwłocznie wdrożyć, naturalnie w duchu wskazówek Komitetu, wszystkie wnioski Komisji, a nie tylko omawiany wniosek dotyczący EMSA.

4.3. Komitet zgadza się na rozszerzenie zakresu działań EMSA, ponieważ EMSA udowodniła w ostatnich latach, że jest organizacją mogącą zagwarantować wysoki poziom bezpieczeństwa i ochrony na morzach oraz odgrywającą ważną rolę w walce ze zrzutami zanieczyszczeń ze statków do wód morskich.

4.4. Rozszerzenie zadań EMSA powinno prowadzić do lepszego przepływu danych w czasie rzeczywistym na temat nadzoru morskiego między trzema agencjami unijnymi oraz krajowymi służbami kontroli strefy przybrzeżnej; do lepszego zastosowania BSP (dronów) w celu kontroli zewnętrznych granic morskich UE; zwiększenia dostępności informacji gromadzonych za pomocą satelitów; lepszej komunikacji wspierającej wspólne operacje oraz zwrócenia dużo większej uwagi na szkolenia i edukację i inwestowanie w nie.

4.5. Komitet zastanawia się, dlaczego Komisja poświęca akapit kwestii zakończenia świadczenia darmowych usług danych satelitarnych (SAT–AIS) przez Europejską Agencję Kosmiczną (ESA), a przy tym nie odsyła do rozdziałów finansowych swojego wniosku, w których przewidziano alokowanie funduszy na ten cel od 2017 r., podczas gdy w 2016 r. koszty te mają być pokryte dzięki programowi Copernicus. Komitet ufa, że to ostatnie się ziści.

Bruksela, dnia 16 marca 2016 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Georges DASSIS

<sup>(1)</sup> Dz.U. C 107 z 6.4.2011, s. 68.



ISSN 1977-1002 (wydanie elektroniczne)  
ISSN 1725-5228 (wydanie papierowe)



**Urząd Publikacji Unii Europejskiej**  
2985 Luksemburg  
LUKSEMBURG

**PL**