

## Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie odnowienia metody wspólnotowej (wytucznych) (opinia z inicjatywy własnej)

(2011/C 51/05)

Sprawozdawca generalny: **Henri MALOSSE**

Współsprawozdawca: **Georgios DASSIS**

Dnia 17 grudnia 2009 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie

*odnowienia metody wspólnotowej (wytucznych).*

Podkomitet ds. odnowienia metody wspólnotowej, któremu powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjął swoją opinię dnia 19 maja 2010 r. Sprawozdawcą był Henri MALOSSE, a współsprawozdawcą – Georgios DASSIS.

Mając na względzie odnowienie kadencji Komitetu, na 466 sesji plenarnej w dniach 19–21 października 2010 r. (posiedzenie z 21 października) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny wyznaczył Henriego MALOSSE'A na sprawozdawcę generalnego oraz stosunkiem głosów 187 do 5 – 6 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

### 1. Wnioski i zalecenia

1.1 Pomimo znaczących sukcesów i rosnącego oddziaływania Unii Europejskiej, wciąż pojawiają się w niej i na jej temat wątpliwości. Pomimo sukcesu euro obecnie unią gospodarczą i walutową potężnie wstrząsa kryzys finansowy, silniejszy niż gdziekolwiek na świecie. Strategia lizbońska nie przyniosła Unii pozycji światowego lidera w gospodarce opartej na wiedzy. Trudności te powodują coraz większe zniecierpliwienie obywateli, z których wielu zadaje sobie pytanie, czy Unia okaże się zdolna do podjęcia głównych wyzwań naszych czasów: globalizacji, zmiany klimatu, wyjścia z kryzysu gospodarczego i finansowego.

1.2 W chwilach zwątpienia zawsze warto jest oprzeć się na fundamentach integracji europejskiej. Metoda wspólnotowa, dzięki której możliwy był rozkwit Unii Europejskiej, wymaga odnowienia i wznowienia.

1.3 EKES zaleca zastosowanie metody wspólnotowej w dziedzinach, których dotyczą obecnie oczekiwania obywateli, takich jak ożywienie gospodarki europejskiej, aktywizacja systemów kształcenia, innowacji i badań, bezpieczeństwo dostaw energii, rozwój zrównoważony i przeciwdziałanie katastrofom klimatycznym, promowanie równości szans i przedsiębiorczości, swobodny przepływ i mobilność osób w poszanowaniu praw socjalnych, rozwój usług świadczonych w interesie ogólnym w wymiarze europejskim, zwłaszcza w zakresie komunikacji, środowiska naturalnego, zdrowia, bezpieczeństwa i ochrony ludności.

1.4 Odnowienie metody wspólnotowej będzie miało szansę powodzenia jedynie wtedy, gdy będą mu towarzyszyły odpowiednie środki, takie jak znaczne zwiększanie budżetu europejskiego, rozwój partnerstw publiczno-prywatnych, poprawa koordynacji budżetów krajowych z budżetem europejskim oraz utrwalenie Europejskiego Funduszu Walutowego.

1.5 EKES jest wreszcie zdania, że metoda wspólnotowa drugiej dekady XXI. wieku nie może być taka sama jak

w latach 60. czy 80. XX. wieku. Obecnie potrzebne jest zaangażowanie i włączenie do udziału obywateli, zwłaszcza drogą demokracji uczestniczącej i poprzez podmioty społeczeństwa obywatelskiego. EKES domaga się w związku z tym zwiększenia roli europejskiego społeczeństwa obywatelskiego w inicjowaniu europejskich strategii politycznych oraz w ocenie ich oddziaływania, aby zapewnić ich skuteczne wdrażanie i możliwość naprawy ich szkodliwych skutków.

1.6 Metoda wspólnotowa zastosowana w ten sposób do współczesnych wyzwań i do oczekiwań obywateli, uzupełniona o skuteczne środki wdrażania i odnowiona dzięki zwiększeniu udziału społeczeństwa obywatelskiego może i powinna ponownie stać się siłą napędową wznowienia integracji europejskiej.

### 2. Dlaczego konieczne jest odnowienie metody wspólnotowej?

2.1 Od początków europejskiej przygody metoda wspólnotowa stanowiła o oryginalności i sukcesie integracji europejskiej, która doprowadziła do powstania dzisiejszej Unii Europejskiej. Dla metody tej charakterystyczne są:

- wspólne środki wykorzystywane do osiągnięcia wspólnych celów;
- projekty opracowywane w interesie ogólnym;
- otwarte i demokratyczne debaty z udziałem społeczeństwa obywatelskiego;
- decyzje podejmowane większością głosów w poszanowaniu prawa;
- skuteczny nadzór administracyjny i sądowy nad wykonaniem tych decyzji;

— bezpośrednie oddziaływanie i przełożenie na grupy społeczno-gospodarcze.

Zasadnicza część europejskich postępów została zapewniona w oparciu o metodę wspólnotową.

2.2 Państwa członkowskie zachowały znaczną przewagę uprawnień, czy wręcz niezależne uprawnienia w dziedzinach nieuregulowanych bezpośrednio w traktatach, począwszy od tradycyjnie związanych z suwerennością kwestii, należących do sfery władzy królewskiej, dotyczących obrony czy policji, aż po kwestie wpływające ze specyficznych uwarunkowań politycznych, kulturowych i historycznych jak system podatkowy czy stosunki społeczne. Współpraca międzyrządowa w tego rodzaju dziedzinach sama w sobie stanowi ważny aspekt integracji europejskiej, który należałoby w związku z tym poddać analizie, aby zmierzyć jego rzeczywiste oddziaływanie i ocenić jego dostosowanie do realiów i wyzwań dzisiejszej Unii Europejskiej.

2.3 Sukcesowi, jaki przyniosło zastosowanie podejścia wspólnotowego w odniesieniu do głównych wspólnych celów, towarzyszył rozwój gospodarczy i pogłębienie politycznego procesu integracji europejskiej. Dzięki tym osiągnięciom podejście wspólnotowe zyskało ogromną siłę przyciągania i okazało się nie mieć sobie równych na kontynencie europejskim za sprawą kolejnych rozszerzeń, początkowo na zachód, zarówno ku północy jak i południu, a po upadku żelaznej kurtyny także na wschód.

2.4 W ciągu ostatnich lat metoda wspólnotowa straciła jednak na żywotności i sile oddziaływania. Komisja Europejska nie zawsze, jak się wydaje, dysponowała środkami i wykazywała wolę podejmowania inicjatyw na miarę wyzwań i oczekiwań. Dziś jednak Unia Europejska staje przed nowymi wyzwaniami, w warunkach coraz bardziej bezlitosnej globalizacji oraz kryzysu finansowego i gospodarczego. Wskutek kryzysu wiele przedsiębiorstw, zwłaszcza MŚP, znalazło się w trudnej sytuacji; pogłębia się też rozwarstwienie społeczne ze szkodą dla rosnącej liczby osób znajdujących się w sytuacji wykluczenia lub co najmniej w bardzo trudnym położeniu. Obywatele europejscy stają się coraz bardziej nieufni wobec struktury europejskiej, ponieważ odnoszą wrażenie, że stwarza ona więcej problemów, niż rozwiązuje.

2.5 Niezdolność Unii do wywarcia oddziaływania na światowym szczycie w sprawie zmiany klimatu w Kopenhadze w 2009 r. oraz do samodzielnej reakcji wobec trudności finansowych jednego z państw członkowskich strefy euro wzmocniła wrażenie złej kondycji Unii, które wstrząsnęło również środowiskami finansowymi.

2.6 Wobec przyspieszenia globalizacji Unia Europejska wydaje się bardzo powolna i skrępowana przez własne sprzeczności, złożoność i ospałość. Wraz z wejściem w życie traktatu z Lizbony EKES zaleca odnowienie metody wspólnotowej, aby konieczne wyjście z kryzysu zakończyło się powodzeniem, a Europa odnalazła swoje miejsce na światowej arenie gospodarczej i politycznej. Zalecenia EKES-u dotyczą w szczególności następujących kwestii zasadniczych:

- uwypuklenie europejskiej tożsamości i europejskiego interesu ogólnego;
- adekwatność celów i środków;
- zaangażowanie społeczeństwa obywatelskiego.

### 3. Uwypuklenie europejskiej tożsamości i europejskiego interesu ogólnego

3.1 Ożywienie metody wspólnotowej będzie możliwe jedynie dzięki większemu umocnieniu wspólnej europejskiej tożsamości służącemu jej propagowaniu ponad interesami poszczególnych państw i różnicami. Nie ma zatem sensu mnożenie wymogów prawnych dotyczących otwarcia rynków zamówień publicznych na konkurencję, jeżeli państwa członkowskie i ich administracje krajowe nie mają żadnej rzeczywistej zachęty do kupowania produktów europejskich, ze względu na odczucia „swoich” podatników i naciski „swoich” przedsiębiorstw, podczas gdy pojęcie „europejski” wciąż utożsamiane jest z pojęciem „obcy”. Tymczasem w obliczu globalizacji jedynie Europa ponownie scalona wokół głównych wspólnych celów będzie w stanie te cele osiągnąć.

3.2 Wymaga to w szczególności określenia wspólnotowego interesu ogólnego. Komisja powinna w większym stopniu zachęcać do debaty na ten temat, nie powinna też wycofywać się, jak to miało miejsce jeszcze niedawno, wobec kryzysu finansowego i trudności jednego z państw członkowskich strefy euro. Zbyt często, jak się wydaje, Komisja ogólnie odnosi się do natychmiastowych drażliwych reakcji państw członkowskich i administracji krajowych, podczas gdy właściwie pojęty wspólny interes wszystkich wymagałaby często rozwiązań odwołujących się do solidarności i do pojęcia wspólnoty interesów.

3.3 Wydaje się, że Komisji Europejskiej coraz trudniej jest określać i reprezentować ogólny interes europejski. Jednak właśnie na tym polega jej rola. Komisja powinna odzyskać rozmach, jaki miała w latach 60. i 80. Dziś nie jest już sama. Wprowadzenie nowego trójkąta instytucjonalnego ze wzmocnionym Parlamentem oraz mianowanym przewodniczącym Rady Europejskiej powinno stanowić zachętę dla Komisji do odgrywania w pełni jej roli organu przedstawiającego wnioski i nadzorującego.

3.4 Parlament Europejski powinien obecnie odgrywać dominującą rolę w określaniu europejskiego interesu ogólnego, ponieważ reprezentuje obywateli. Towarzyszące mu oba komitety doradcze (EKES i KR) powinny być siłą napędową, pobudzającą i wzmacniającą inicjatywy Komisji Europejskiej, nie zaniebując przy tym prawa inicjatywy obywatelskiej ani żadnych innych łączników ze społeczeństwem obywatelskim.

3.5 Odnowienie metody wspólnotowej będzie miało sens tylko wtedy, gdy towarzyszyć mu będzie ponowne rozważenie koncepcji pomocniczości, dotychczas interpretowanej jednokierunkowo jako instrument hamujący stosowanie metody wspólnotowej i wprowadzanie nowych strategii wspólnotowych. Potrzebne jest nowe, bardziej dynamiczne podejście do tej koncepcji, oparte na zasadzie, zgodnie z którą ze względu na skuteczność i ekonomię skali coraz częściej będzie się okazywało, że opłaca się przenieść na szczebel europejski działania w dziedzinach wymagających znacznych środków, takich jak infrastruktura, badania i rozwój, polityka przemysłowa, obronność, polityka zagraniczna, bezpieczeństwo, zwalczanie epidemii itp. Obywatele europejscy są w stanie to zrozumieć, pod warunkiem że krajowi liderzy polityczni przestaną ukrywać przed nimi prawdę.

3.6 Wobec powiększającej się przepaści między obywatelami a instytucjami europejskimi ważne jest, aby w Unii określono nowe dziedziny zastosowania metody wspólnotowej, odpowiadające dużym oczekiwaniom obywateli.

3.6.1 Przyszła zatem pora na rozwinięcie europejskich usług świadczonych w interesie ogólnym w dziedzinach, które obecnie stały się niezbędne ze względu na rozwój sytuacji i ewolucję wyzwań: ochrona ludności, międzynarodowa pomoc w sytuacjach nadzwyczajnych, służby celne, transport, działalność ośrodków badawczych, szybkie sieci itp. W oparciu o te nowe podstawy możliwe byłoby propagowanie koncesji europejskich na usługi świadczone w interesie ogólnym za pośrednictwem partnerstw publiczno-prywatnych, w celu rozwinięcia sieci transeuropejskich (transportowych, energetycznych, telekomunikacyjnych), co zwiększyłyby spójność i konkurencyjność Unii Europejskiej.

3.6.2 Aby ułatwić życie obywatelom i przedsiębiorstwom oraz uświadomić im rzeczywiste istnienie jednolitego rynku, należałoby wreszcie niezwłocznie podjąć szereg inicjatyw, których użyteczność dla interesu ogólnego została już dawno stwierdzona. Należą do nich: europejska polityka przemysłowa wykorzystująca synergię, aby stawić czoła globalizacji, europejski statut dla MŚP, fundacji i stowarzyszeń, jedno okienko podatkowe dla działalności transgranicznej MŚP, patent wspólnotowy. Konieczne będzie też opracowanie szeregu instrumentów ustawodawczych, aby zapewnić swobodny przepływ osób w poszanowaniu praw socjalnych i układów zbiorowych. Inne inicjatywy mogłyby się też pojawić w następstwie inicjatyw obywatelskich, wspieranych w szczególności przez Parlament Europejski i EKES, zwłaszcza w dziedzinie bezpieczeństwa dostaw energii, rozwoju zrównoważonego i ochrony konsumentów.

3.6.3 Jak wielokrotnie podkreślał EKES, wybór dyrektyw w kluczowej dziedzinie zamówień publicznych przyniósł drugą klęskę, bez wątpienia najpoważniejszą w tworzeniu jednolitego rynku. Po ponad 30 latach od chwili przyjęcia Jednolitego aktu europejskiego rynku zamówień publicznych są wciąż jeszcze zbyt rozczłonkowane. Nagromadzenie bardzo szczegółowych dyrektyw europejskich i dodatkowych przepisów krajowych, a także mnogość odstępstw doprowadziły, z braku ducha wspólnotowego, do utrzymania fragmentacji rynku, który zapewnia 15 % europejskiego PKB. W tej dziedzinie, podobnie jak w innych, w których okazałoby się to istotne, Komisja Europejska powinna dawać pierwszeństwo bezpośrednio stosowanym rozporządzeniom, a nie dyrektywom, których wdrożenie wymaga transpozycji do prawa krajowego.

3.6.4 W Unii Europejskiej należy więcej inwestować w „trójkąt wiedzy”: edukację, badania i innowacje. Edukacja, która jak wiadomo ma kluczowe znaczenie dla ożywienia Europy, nie może być obca Unii Europejskiej. Opierając się na sukcesie inicjatywy Erasmus, należałoby wprowadzić na szczeblu europejskim, z zastosowaniem nowego podejścia służącego interesowi ogólnemu, bardziej ambitne programy na

rzecz mobilności, wymiany w ramach europejskiej sieci uniwersytetów, konkretne inicjatywy ukierunkowane na rozwijanie kompetencji kluczowych, wspieranie ducha przedsiębiorczości i działania na rzecz określonych grup osób. W dziedzinie badań i innowacji ósmy europejski program ramowy powinien stać się symbolem nowej Europy. Należałoby w ramach niego skupić się na takich dziedzinach jak nanotechnologie w kontekście wspólnotowych ośrodków badawczych, europejski projekt przemysłowy z prawdziwego zdarzenia oraz odpowiednie zasoby ludzkie i finansowe.

3.6.5 Należałoby utrwalić unię gospodarczą i walutową jako rdzeń europejskiej tożsamości i spójności. Dziś taka wizja nie przystaje do rzeczywistości, co dobitnie wykazało rozproszenie polityk krajowych państw członkowskich UE należących do strefy euro w sytuacji kryzysu gospodarczego i finansowego. Państwa strefy euro powinny stać się kuźnią integracji gospodarczej i finansowej, rozwijając między sobą ściślejszą współpracę nadającą pozytywny impuls dynamice i skuteczności całej Unii. EKES popiera wniosek Komisji mający na celu wprowadzenie „monitorowania” polityki gospodarczej państw członkowskich. W opinii EKES-u rola unii gospodarczej i walutowej powinna wykraczać daleko poza działalność jedynie w dziedzinie rachunkowości, jaką prowadzi np. OECD, i obejmować priorytety polityczne obywateli Unii, dotyczące zwłaszcza spójności społecznej, przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu, tworzenia nowych miejsc pracy oraz rozwijania kreatywności i przedsiębiorczości.

3.6.6 Unia Europejska, silna dzięki wspólnej walucie, powinna też mówić jednym głosem podczas międzynarodowych uzgodnień gospodarczych i finansowych, zwłaszcza w ramach G20, i wzmocnić na szczeblu europejskim swój udział w MFW i Banku Światowym.

3.6.7 Wzmocnienie europejskiej polityki zewnętrznej jest istotnym elementem traktatu z Lizbony. W traktacie mowa jest między innymi o utworzeniu służby dyplomatycznej i stanowiska wysokiego przedstawiciela (łączonego z funkcją wiceprzewodniczącego Komisji) oraz o utworzeniu delegatur Unii Europejskiej w państwach trzecich, zamiast dotychczasowych delegatur Komisji Europejskiej. Ważne jest ambitne wdrożenie traktatu, aby Europa rzeczywiście mówiła jednym głosem, zajmowała bardziej zdecydowane i spójne stanowisko w kontaktach zewnętrznych, a jednocześnie prowadziła w sposób usystematyzowany na płaszczyźnie politycznej, gospodarczej, kulturowej, naukowej i handlowej rzeczywistą koordynację działań zewnętrznych. Byłoby to korzystniejsze niż przejawy małego współzawodnictwa, które jedynie osłabiają stanowisko Unii.

#### 4. Zapewnienie adekwatności celów i środków

4.1 Jeśli wiele celów wspólnotowych zostało zrealizowanych jedynie częściowo, to często dlatego, że zabrakło determinacji, aby je w pełni osiągnąć i poświęcić na nie konieczne środki wspólne.



4.1.1 Co do kwestii ożywienia rynku wewnętrznego, w sprawozdaniu Maria Montiego<sup>(1)</sup> znajdują się bardzo istotne sugestie służące zapewnieniu rzeczywistej realizacji jednolitego rynku: wzmocnienie sieci SOLVIT, ocena wdrożenia dyrektyw, zaangażowanie administracji krajowych, parlamentów krajowych i społeczeństwa obywatelskiego, usunięcie ostatnich przeszkód, zwłaszcza w odniesieniu do mobilności osób. EKES zaleca zatem, aby następstwem tego sprawozdania było opracowanie szczegółowego planu działań wraz z harmonogramem wdrażania, po odpowiednich konsultacjach z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego.

4.1.2 Konieczne będzie unijne wsparcie budżetowe w odpowiedniej formie (dotacje budżetowe, pożyczki, partnerstwo publiczno-prywatne itp.) dla nowych dziedzin zastosowania metody wspólnotowej. Sukces EWWiS w 1951 r. był oparty na adekwatności środków w stosunku do celów. Obecny budżet unijny (mniej niż 1 % PKB) jest o wiele za mały, aby było możliwe osiągnięcie – oczekiwane przez obywateli – celów we wszystkich dziedzinach, w których UE powinna podjąć działania dla zapewnienia większej skuteczności. Systematyczny wzrost budżetu w latach 2013–2020 do wysokości 2 % PKB wydaje się celem możliwym do zrealizowania i w żadnym razie nie jest sprzeczny z wymogami ograniczenia długu publicznego państw członkowskich, jeśli wziąć pod uwagę ekonomię skali – o ile tylko zasada przesunięć budżetowych ze szczybla krajowego na szczybel europejski zostanie zrozumiana przez rządy i należycie wytłumaczona obywatelom. Wzrost ten umożliwiłby sfinansowanie potrzeb w zakresie inwestycji i dużych sieci, wsparcie trójkąta wiedzy (edukacja, badania, innowacje), wzmocnienie polityki spójności i udostępnienie Unii zasobów ludzkich i finansowych potrzebnych do prowadzenia polityki zewnętrznej.

4.1.3 W celu sfinansowania omawianych wysiłków do 2020 r. UE będzie potrzebować zasobów własnych, a także lepszej koordynacji między budżetami krajowymi i budżetem europejskim. Wobec rosnącego deficytu finansów publicznych po kryzysie finansowym z 2008 r. łatwo będzie wykazać, że szybciej i bez szkody dla wzrostu zmniejszy się zadłużenie, tworząc wspólne zasoby w celu pokrycia wydatków publicznych na obronę, bezpieczeństwo na granicach, pomoc zewnętrzną, badania, politykę przemysłową i inne. Państwa członkowskie powinny wykazać wolę polityczną podjęcia tego rodzaju zobowiązań.

4.1.4 Wobec kryzysu finansowego pierwszym znaczącym krokiem byłoby stworzenie rzeczywistego europejskiego funduszu walutowego przeznaczanego na interwencje i stabilizację strefy euro (coś w rodzaju europejskiej rezerwy federalnej), który umożliwiłby solidarne pokonanie trudności napotkanych przez któregoś z jego członków. Potrzebne były spadek euro i pogłębienie się kryzysu w jednym z państw członkowskich, aby państwa członkowskie stworzyły załączek tego rodzaju funduszu i podjęły decyzję o działaniu, już nie w wymiarze dwustronnym, ale w sposób zbiorowy, nie rezygnując jednocześnie z domagania się dodatkowej pomocy z MFW.

4.1.5 Ponadto widać wyraźnie, że osiągnięcie celów integracji i spójności wymaga lepszej alokacji środków europejskich w celu większego wsparcia programów transgranicznych, na

które przeznaczony jest jedynie 1 % budżetu, podczas gdy zapewniają one połączenia niezbędne do prawidłowego funkcjonowania jednolitego rynku. Powodzenie strategii „Europa 2020” opiera się zarówno na kwestii środków, jak i na rzeczywistej gotowości do udziału w realizacji celów ze strony obywateli, której to gotowości dziś brakuje.

4.2 Rządy w Unii złożonej z 27 państw członkowskich nie mogą być dłużej sprawowane w ten sam sposób, co w Unii złożonej z sześciu państw. W ramach trójkąta instytucjonalnego słusznie przewidziano ważniejszą rolę Parlamentu Europejskiego. Należy też jak najprędzej, poprzez działania instytucji i praktykę, utrwalić prawo inicjatywy obywatelskiej, które powinno stać się prawdziwym instrumentem demokracji.

4.2.1 Rozszerzeniu uprawnień wspólnotowych towarzyszyło rozszerzenie procedury współdecydowania przez Parlament i Radę. W ramach kolejnych traktatów, w których wprowadzono nowe zasady, zabrakło jednak dostosowania procedur konsultacji. Projekty Komisji są obecnie przedstawiane EKES-owi wraz z rozpoczęciem procedury współdecyzji, podczas gdy powinny do niego trafiać zdecydowanie przed jej rozpoczęciem.

4.2.2 EKES skuteczniej odgrywałby swoją rolę doradcą, gdyby zwracano się do niego wcześniej niż do współdecydentów – tuż po opracowaniu wstępnej analizy oddziaływania. Koncepcja opinii rozpoznawczej nabrałaby wówczas pełnego znaczenia. Opinia Komitetu mogłaby być w ten sposób dołączana wraz z oceną skutków regulacji do wniosku Komisji przekazywanego współdecydom. Sprawozdawca EKES-u powinien też mieć możliwość wypowiedzenia się przed właściwą komisją Parlamentu Europejskiego.

4.2.3 Komisja powinna również zorganizować odpowiednie konsultacje w sytuacji, gdy rozważa wycofanie wcześniejszego wniosku, zwłaszcza gdy dotyczy on bezpośrednio podmiotów społeczeństwa obywatelskiego. Komisja nie powinna być w związku z tym wycofać bez konsultacji projektu europejskiego statutu stowarzyszeń.

4.2.4 Jeżeli chodzi o sprawowanie rządów, w Unii należy bardziej aktywnie zapewnić stosowanie zasady równości mężczyzn i kobiet, umożliwiając tym ostatnim równorzędną dostęp do ośrodków decyzyjnych i doradczych.

4.3 W traktacie z Lizbony po raz kolejny rozszerzono zakres decyzji podejmowanych większością kwalifikowaną, dzięki czemu ten sposób podejmowania decyzji stał się zasadą funkcjonowania UE 27. Niemniej jednomyślność jest wciąż jeszcze wymagana w niektórych dziedzinach, które są przecież ściśle związane ze sprawami Unii, np. w zakresie podatków. Doświadczenie wyraźnie wskazuje, że tego rodzaju wymóg łatwo blokuje działanie Unii w dziedzinach objętych nadal zasadą jednomyślności. Jest w związku z tym co najmniej paradoksalne, że pomimo wielokrotnie podejmowanego przez Radę Europejską zamiaru, w Unii nie udało się odblokować przyjęcia patentu wspólnotowego, które wciąż wymaga jednomyślnej decyzji, chociaż w tej samej Unii powzięto ambitny zamiar stworzenia gospodarki opartej na wiedzy najbardziej konkurencyjnej i dynamicznej na świecie!

(1) „Nowa strategia na rzecz jednolitego rynku. W służbie gospodarki i społeczeństwa Europy” – sprawozdanie dla przewodniczącego Komisji Europejskiej przedstawione przez Maria Montiego dnia 9 maja 2010 r.

4.3.1 Liczne precedensy wskazują jednak, że metoda wspólnotowa pozwalała czasem, gdy wymagała tego sytuacja, znaleźć środki umożliwiające obejście przeszkody, jaką stanowi jednomyślność. Dla przykładu, protokół społeczny i karta podstawowych praw socjalnych pracowników mogły zostać przyjęte przy udziale 11 państw, Wielka Brytania dołączyła do nich dopiero później. Czy nie byłoby możliwe przyjęcie tego rodzaju elastyczności za wzór w innych dziedzinach, w których występuje obecnie problem blokady, np. w kwestii patentu wspólnotowego czy też harmonizacji podstawy opodatkowania spółek?

4.3.2 UGW stanowi niewątpliwie dobry przykład udanej ściślejszej współpracy, która rozpoczęła się w ograniczonej grupie państw, ale pozostała otwarta dla tych, które mają zdolność się do niej przyłączyć. Eurogrupie wciąż jednak nie udało się, wobec Europejskiego Banku Centralnego o charakterze federalnym, rozwinąć wspólnego zarządzania gospodarczego na miarę unii walutowej. Opóźnienie narosło od 2000 r. jest dziś niepokojące. Jeśli nie zostanie ono stopniowo nadrobione w ciągu kolejnego dziesięciolecia, będzie stanowić zagrożenie dla spójności, konkurencyjności i miejsc pracy w strefie euro, a także, rzecz jasna, dla samej trwałości euro. Aby temu zapobiec, należałoby koniecznie ponownie rozważyć zasady działania Eurogrupy, aby uczynić je bardziej skutecznym i przejrzystym, zwłaszcza poprzez dopilnowanie tego, by szefowie państw lub rządów strefy euro spotykali się regularnie (a nie jedynie w sytuacji kryzysowej) oraz poprzez zapewnienie udziału w posiedzeniach także innym ministrom, których dotyczy stałość euro: ministrom spraw społecznych, przemysłu itp.

4.4 W Unii Europejskiej złożonej z 27 państw członkowskich kwestia poprawnej transpozycji dyrektyw oraz zgodności polityki krajowej i europejskiej nabiera rzecz jasna kluczowego znaczenia. Ułatwienie przyjmowania dyrektyw nic nie da, jeśli państwa członkowskie będą wzbierać się przed ich wdrażaniem w ustalonych terminach lub dodawać zbyteczne przepisy.

4.4.1 Komisja powinna opracować jeszcze bardziej szczegółowe tabele stanu transpozycji dyrektyw, które umożliwiają, często z pozytywnym skutkiem, wywarcie nacisku na państwa członkowskie, w których wystąpiły nieprawidłowości. Należałoby w tego rodzaju sytuacjach przeprowadzić konsultacje z poszczególnymi organizacjami społeczeństwa obywatelskiego.

4.4.2 W przypadkach, w których okazałoby się to konieczne, pomoc wspólnotowa powinna być w większym stopniu ukierunkowana na poprawę warunków, w których państwa członkowskie transponują i stosują przepisy wspólnotowe, oraz na usunięcie przeszkód i tarć, które wciąż jeszcze występują w tych dziedzinach.

## 5. Wspieranie zaangażowania społeczeństwa obywatelskiego

5.1 Zbyt często mieliśmy tendencję do zapominania, jaki jest cel integracji europejskiej, wyrażony przez Jeana Monneta słowami: „My nie tworzymy koalicji państw, my jednoczymy ludzi”. Przejawy braku zaufania ze strony wyborców podczas

prowadzonych w ostatnich latach konsultacji w sprawie przyszłości Europy powinny skłonić do zastanowienia się nad możliwościami włączenia do udziału społeczeństwa obywatelskiego, które są obecnie wyraźnie niewystarczające.

5.2 Przepisy wspólnotowe wciąż opracowywane są w warunkach zbyt odległych od obywateli. Uzasadnione oczekiwania obywateli dotyczące swobód, bezpieczeństwa i uproszczeń zbyt często pozostają niespełnione z powodu blokowania lub nadmiernych kompromisów ze strony państw członkowskich i ich administracji krajowych. Dlatego też należałoby rozwinąć udział przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego, zwłaszcza użytkowników, w komitetach regulacyjnych, na wzór metod wypróbowanych w ramach projektów na rzecz uproszczenia ustawodawstwa (SLIM). Tym razem jednak raczej na etapie opracowywania przepisów, niż w sytuacji, gdy zostały już one przyjęte i gdy odkrywa się potrzebę naprawienia mankamentów najbardziej dotkliwie odczuwanych przez użytkowników.

5.3 Należy też koniecznie przyznać podmiotom społeczeństwa obywatelskiego europejskie obszary swobody i odpowiedzialności, które umożliwiłyby im określanie wspólnych zasad dotyczących ich grupy, poprzez autonomiczne mechanizmy samoregulacji, lub też uściślanie pewnych aspektów przepisów publicznych w ich dziedzinie, poprzez zaproszenia do opracowania wspólnych regulacji ze strony prawodawcy. Partnerzy społeczni uzyskali swobodę układową na mocy traktatu z Maastricht, na swój wyraźny wniosek. Choć nie zostało to wyraźnie przewidziane w traktacie, tego rodzaju mechanizmy rozwijają się też w innych dziedzinach takich jak normalizacja techniczna, uznawanie kwalifikacji zawodowych, świadczenie usług, handel, a zwłaszcza handel elektroniczny, bezpieczeństwo dostaw i płatności, prawa konsumentów, energetyka, środowisko naturalne. Komitet dokonał spisu tych dziedzin i wyraził poparcie dla wspomnianych mechanizmów w raporcie informacyjnym. W europejskim porozumieniu międzyinstytucjonalnym z 2003 r. ustalono dla nich ramy prawne. Obecnie prawodawca europejski powinien w ramach przepisów zapewnić swobody stanowiące zachętę do tego rodzaju praktyk, realizowanych pod jego nadzorem i uzupełniających jego własne działania. Omawiane wsparcie powinno też dotyczyć alternatywnych sposobów rozwiązywania sporów, takich jak ugody i mediacje.

5.4 Nie można zapewnić postępu w rozwoju Europy bez zachęcenia jej obywateli do tego, by czuli się Europejczykami i działali jako Europejczycy. Wymaga to dostarczenia im wspólnych narzędzi, których wciąż brakuje: bardziej przejrzystych praw gospodarczych i socjalnych, uproszczonych procedur, środków prawnych zapewniających większą samodzielność, rzeczywistych statutów wspólnotowych (stowarzyszeń, spółek, fundacji). Potrzeba budowania Europy powinna być odczuwana i stać się ambitnym zamiarem i wspólnym powodem do dumy przede wszystkim na szczeblu lokalnym (obywateli, stowarzyszeń, samorządów).

5.5 Należy zatem przedsięwziąć wieloletni program o szczegółowym harmonogramie obejmującym całe najbliższe dziesięciolecie, mający na celu dostarczenie samym Europejczykom środków, aby mogli oni wspólnie stać się siłą napędową, bez której odnowienie metody wspólnotowej nie będzie możliwe.

5.6 EKES, Komitet Regionów i duże europejskie organizacje społeczeństwa obywatelskiego związane z trzema grupami Komitetu (Pracodawcy, Pracownicy i Inne Podmioty) mogłyby, z niezbędnym wsparciem Parlamentu Europejskiego, rozpocząć zakrojone na szeroką skalę konsultacje w sprawie głównych

kwestii o znaczeniu ogólnym na najbliższe dziesięciolecie, w przypadku których odnowienie metody wspólnotowej, czyli de facto wprowadzenie nowych strategii wspólnotowych, mogłoby przynieść korzyść.

Bruksela, 21 października 2010 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Staffan NILSSON

---