

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Banku Centralnego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów i Europejskiego Banku Inwestycyjnego »Roczna analiza zrównoważonego wzrostu gospodarczego 2022«”**

[COM(2021) 740 final]

(2022/C 275/09)

Sprawozdawczyni: **Judith VORBACH**

Wniosek o konsultację	Komisja Europejska, 21/01/2022
Podstawa prawna	Art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej
Data przyjęcia przez sekcję	8.2.2022
Data przyjęcia na sesji plenarnej	23.2.2022
Sesja plenarna nr	567
Wynik głosowania	
(za/przeciw/wstrzymało się)	140/5/38

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1. UE zmagala się z niekorzystnymi wydarzeniami i kryzysami na długo przed wybuchem pandemii COVID-19. W 2020 r. UE weszła w najgłębszą recesję gospodarczą w swojej historii, podczas gdy dotychczasowe problemy były wciąż dalekie od rozwiązania. UE podjęła bezprecedensowe działania wspierające, aby złagodzić cios i zażegnać niestabilną sytuację. Pandemii można jednak zwalczać tylko na poziomie ponadnarodowym, w związku z czym EKES apeluje o dalekowszostną współpracę w dziedzinie polityki zdrowotnej UE, zwiększenie poziomu szczepień i przyjęcie globalnego podejścia, które umożliwi otwartą debatę na szczable UE na temat tymczasowego i dobrowolnego odstępowania od porozumienia TRIPS.

1.2. EKES opowiada się za polityką ukierunkowaną na dobrobyt i popiera program UE na rzecz „konkurencyjnej zrównoważoności”. Jego cztery wymiary – zrównoważenie środowiskowe, wydajność, sprawiedliwość i stabilność makroekonomiczna – a także konkurencyjność, powinny być traktowane na równi, aby osiągnąć zamierzony efekt wzmocnienia i pomyślną transformację. Na przykład sprawiedliwość i zrównoważony rozwój społeczny są kluczowymi elementami konkurencyjności i odwrotnie. Im słabsze jest zaangażowanie parlamentów, partnerów społecznych i innych organizacji społeczeństwa obywatelskiego, tym większe jest prawdopodobieństwo, że rozbieżności wzrosną, a akceptacja zmniejszy się, zwłaszcza w odniesieniu do transformacji gospodarki w kierunku osiągnięcia neutralności klimatycznej.

1.3. Jednym z naszych wyzwań jest jak największe oddzielenie dobrobytu gospodarczego od degradacji środowiska. Ponownie potrzebne jest tu całościowe podejście, które uwzględnia wszelkiego rodzaju szkody w środowisku. Zobowiązania do ochrony dobrostanu społecznego nie mogą być jedynie pustymi hasłami. Istotne jest zapewnienie sprawiedliwego podziału wysiłków oraz korzyści z transformacji. EKES podkreśla znaczenie dobrego klimatu biznesowego i utrzymania silnych przemysłowych łańcuchów wartości w Europie i apeluje o przywództwo przemysłu europejskiego w dążeniu do zrównoważonego rozwoju. Mechanizm dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO<sub>2</sub> musi być zaprojektowany w skuteczny sposób, a środki pomocy państwa należy powiązać z tworzeniem wysokiej jakości miejsc pracy oraz poszanowaniem praw pracowniczych i zobowiązań podatkowych. Wreszcie EKES podkreśla, że jakiegokolwiek przejście na opodatkowanie ekologiczne nie powinno pociągać za sobą regresywnych efektów dystrybucyjnych ani ubóstwa energetycznego.

1.4. EKES z zadowoleniem przyjmuje propozycje Komisji dotyczące reform i inwestycji oraz promowania sprawiedliwego jednolitego rynku w celu zapewnienia silnej podstawy ekonomicznej. Działania na rzecz promowania jednolitego rynku i poprawy otoczenia biznesowego mają kluczowe znaczenie dla wspierania innowacji i wydajności. Ponadto sprawiedliwe podejście do wydajności stanowi kluczowy czynnik napędzający konkurencyjność i pozytywną konwergencję w perspektywie długoterminowej. Jednakże prawa socjalne i prawa na rynku pracy są ważne, ale nie są częścią chronionych konstytucyjnie swobód rynku wewnętrznego. EKES apeluje o odpowiednie propozycje dotyczącego tego, jak zagwarantować przestrzeganie przepisów krajowych, które nie są chronione Traktatami. EKES zaleca łagodzenie

negatywnych skutków rosnących cen energii dla produkcji i dystrybucji oraz z zadowoleniem przyjmuje ściślejsze monitorowanie ryzyka na rynkach finansowych spowodowanego przez kryzys klimatyczny. Pogłębienie unii rynków kapitałowych i unii bankowej powinno doprowadzić do skonsolidowania kanałów finansowania, promowania wysiłków inwestycyjnych i zwiększenia odporności.

1.5. EKES podkreśla, że podstawą przyszłego dobrobytu i odporności będzie jednocześnie dążenie do sprawiedliwej i uczciwej transformacji ekologicznej i cyfrowej, wymagające zrównoważonych warunków społecznych. Dobrze zaprojektowane polityki rynku pracy i systemy zabezpieczenia społecznego są podstawą odporności i wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu. EKES w pełni zgadza się, że państwa członkowskie powinny zwiększyć starania o poprawę efektów uczenia się w systemach kształcenia i szkolenia oraz że należy zapewnić dostęp do uczenia się przez całe życie. EKES wzywa Komisję, by zbadała dystrybucyjne efekty wypłat na podstawie wieloletnich ram finansowych (WRF) i Next Generation EU (NGEU) oraz by zagwarantowała ich wkład w rozwój bardziej zielonej i cyfrowej gospodarki oraz w pozytywną konwergencję społeczną.

1.6. Ożywienie gospodarcze i stabilny wzrost sprzyjający włączeniu społecznemu są warunkami wstępnymi dla zrównoważonych budżetów publicznych. Polityka musi utrzymać charakter wspierający i gotowość do reagowania na utrzymujące się wstrząsy. EKES z zadowoleniem przyjmuje kontynuację stosowania ogólnej klauzuli wyjścia. Gdy zostanie ona zniesiona, konieczne będzie wzięcie pod uwagę poziomów działalności gospodarczej i wskaźników zatrudnienia i ubóstwa w porównaniu z poziomami sprzed kryzysu. Ponadto EKES wzywa Komisję do przedstawienia wytycznych dotyczących okresu przejściowego przed wejściem w życie zmodernizowanych ram. EKES ostrzega przed promowaniem polityki, która ogranicza bieżące wydatki na kwestie socjalne, edukacyjne i zdrowotne, oraz apeluje o prowadzenie polityki sprawiedliwych dochodów. Ponadto, ponieważ nadzór w ramach procedury dotyczącej zakłóceń równowagi makroekonomicznej w niewystarczającym stopniu uwzględnił wzajemne zależności między nowymi pojawiającymi się wyzwaniami gospodarczymi, EKES apeluje również o monitorowanie sytuacji nierównowagi społecznej.

1.7. EKES uważa, że wkraczamy w nową fazę polityki gospodarczej, a rozwijający się europejski semestr 2022 stanowi szansę na poprawę zrównoważenia gospodarczego, środowiskowego i społecznego. Wyważone podejście do programu na rzecz konkurencyjnej zrównoważoności powinno znaleźć odzwierciedlenie w przyszłych zaleceniach dla poszczególnych krajów, a większe zaangażowanie partnerów społecznych i zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego było niezbędne już dawno. Dzięki ustanowieniu zgodności z zapowiedzianymi reformami jako warunku wypłaty dotacji RRF zalecenia dla poszczególnych krajów zyskują większą wagę polityczną. Chociaż większy nacisk na zasady Europejskiego filaru praw socjalnych przyjmuje się z zadowoleniem, zakres, w jakim zostanie on faktycznie odzwierciedlony w zaleceniach dla poszczególnych krajów oraz planach odbudowy i zwiększania odporności (RRP), pozostaje niejasny. Zarządzanie gospodarcze należy włączyć do procesu europejskiego semestru w taki sposób, aby zapewnić demokratyczne zaangażowanie parlamentów, partnerów społecznych i zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego.

## 2. Uwagi ogólne

2.1. UE zmagą się z niekorzystnymi wydarzeniami gospodarczymi i społecznymi oraz kryzysami jeszcze przed wybuchem pandemii COVID-19. Po długim okresie pogorszenia koniunktury gospodarczej w następstwie kryzysu na rynkach finansowych w 2008 r. gospodarka UE wreszcie ożywiła się w 2014 r., a następnie weszła w okres wzrostu i rosnących wskaźników zatrudnienia. Inwestycje publiczne spadły jednak poniżej poziomów niezbędnych do utrzymania stabilnego udziału kapitału publicznego w PKB. Chociaż UE jako całość jest stosunkowo zamożna według światowych standardów, w naszych społeczeństwach utrzymywały się rozbieżności między krajami i regionami, a także nierówności oraz zróżnicowanie sytuacji kobiet i mężczyzn. Widoczne już było zagrożenie kryzysem klimatycznym i wyzwaniami związanymi ze zmianami technologicznymi.

2.2. W marcu 2020 r. pandemia COVID-19 i środki podjęte w celu jej powstrzymania radykalnie zmieniły sytuację. UE weszła w najgłębszą recesję gospodarczą w swojej historii<sup>(1)</sup>, a zarazem dotychczasowe problemy były dalekie od rozwiązania. Jednak nie tylko pandemia i jej skutki były bezprecedensowe – UE podjęła również bezprecedensowy zakres działań solidarnościowych, by złagodzić trudności, łącznie z aktywacją ogólnej klauzuli wyjścia i instrumentu SURE<sup>(2)</sup>. W szczególności EKES docenia fakt, że UE zdołała opracować i przyjąć tak szeroko zakrojoną inicjatywę jak NGEU w warunkach tak poważnego kryzysu. Inicjatywa ta powinna nie tylko pomóc w przezwyciężeniu kryzysu, ale także – całkiem słusznie – uporać się z procesem transformacji. Zwiększający zaufanie efekt ogólnego wspierającego i spójnego podejścia politycznego skutecznie złagodził społeczno-gospodarcze skutki kryzysu, które w przeciwnym razie mogłyby doprowadzić do destabilizacji gospodarczej i politycznej.

<sup>(1)</sup> Prognoza gospodarcza Komisji Europejskiej z wiosny 2020 r.

<sup>(2)</sup> Europejski instrument tymczasowego wsparcia w celu zmniejszenia zagrożeń związanych z bezrobociem w sytuacji nadzwyczajnej.

2.3. Ścisłe powiązanie gospodarki z pandemią uwidoczniło się także w odbiciu gospodarczym wywołanym poprawiającą się sytuacją epidemiologiczną w połowie 2021 r. W prognozie z jesieni 2021 r. przewidziano przejście od ożywienia do ekspansji oraz stopę wzrostu wynoszącą 4,3 % w 2022 r., podczas gdy oczekuje się, że tworzenie miejsc pracy pójdzie w ślad za tym wzrostem<sup>(3)</sup>. W kontekście ponownego nasilenia pandemii i wariantu omikron ta pozytywna prognoza może niestety się nie spełnić. EKES zwraca uwagę na wysoki poziom niepewności i znaczący wpływ pandemii na działalność gospodarczą.

2.4. Walki z pandemią i zapobiegania nowym wariantom wirusa nie da się prowadzić wyłącznie na szczeblu krajowym. Zamiast tego potrzebne jest podejście ponadnarodowe. EKES apeluje o ścisłą i dalekowzroczną współpracę w dziedzinie polityki zdrowotnej UE, która pomoże nie tylko przezwyciężyć kryzys zdrowotny, ale także złagodzić jego wpływ na gospodarkę. EKES zaleca, aby zwiększenie poziomu szczepień nadal stanowiło najwyższy priorytet, i apeluje o przyjęcie podejścia globalnego, zwłaszcza że wystarczająca podaż szczepionek na świecie leży również w interesie UE. W związku z tym EKES zwraca się do Komisji o przeprowadzenie na szczeblu UE otwartej debaty na temat tymczasowego i dobrowolnego odstępstwa od porozumienia TRIPS, które miałyby zastosowanie do szczepionek, terapii i testów przeciwko COVID-19<sup>(4)</sup>.

2.5. EKES z zadowoleniem przyjmuje wielowymiarowe podejście do programu „konkurencyjnej zrównoważoności” przedstawione w analizie zrównoważonego wzrostu gospodarczego. Jest to zgodne z podejściem w formie polityki ukierunkowanej na dobrobyt, za którym opowiadał się EKES we wcześniejszych opiniach, wzywając do uwzględnienia wielu celów takich jak: zrównoważenie środowiskowe i społeczne, zrównoważony wzrost sprzyjający włączeniu społecznemu, pełne zatrudnienie i wysokiej jakości miejsca pracy, sprawiedliwy podział, zdrowie i jakość życia, stabilność rynków finansowych, stabilność cen, zrównoważony handel oparty na sprawiedliwej i konkurencyjnej strukturze przemysłowej i gospodarczej oraz stabilne finanse publiczne. Cele te są również spójne z celami określonymi w art. 3 Traktatu o Unii Europejskiej i są ściśle z nimi powiązane. Na przykład podejście oparte na zrównoważonym wzroście gospodarczym, które wykracza poza jedyny cel wzrostu PKB, ma kluczowe znaczenie dla osiągnięcia gospodarki neutralnej dla klimatu w 2050 r.

2.6. Ponadto ściśle powiązane ze sobą są cztery wymiary programu konkurencyjnej zrównoważoności – zrównoważenie środowiskowe, wydajność, sprawiedliwość i stabilność makroekonomiczna. Mają one jednakowe znaczenie. Są to elementy jednej układanki i nie mogą istnieć bez siebie nawzajem, tak że żaden z nich nie jest podporządkowany innemu. Komisja całkiem słusznie podkreśla, że wymiary te *powinny* wzajemnie się wzmacniać. EKES odnosi się do tego z akceptacją, ale wskazuje również na niebezpieczeństwo wystąpienia negatywnych skutków. Im słabsze jest zaangażowanie parlamentów, partnerów społecznych i innych organizacji społeczeństwa obywatelskiego, tym bardziej prawdopodobne jest wystąpienie rozbieżności między tymi czterema wymiarami.

2.7. EKES zwraca również uwagę, że te cztery wymiary nie tylko są ze sobą powiązane, ale wiąże się z nimi i jest równie ważna także konkurencyjność, podobnie jak zrównoważony handel, który jest jednym z kluczowych celów gospodarczych. Na przykład sprawiedliwość i zrównoważony rozwój społeczny są kluczowymi elementami konkurencyjności i odwrotnie. Europejski model społeczny, w szczególności europejski filar praw socjalnych, są kluczowymi składnikami konkurencyjności UE. Podobnie, z drugiej strony, zrównoważony handel oparty na sprawiedliwej, konkurencyjnej strukturze przemysłowej i gospodarczej jest ważnym warunkiem wstępnym wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu, sprawiedliwości i zrównoważonego rozwoju społecznego w UE.

### 3. Uwagi szczegółowe

#### 3.1. Zrównoważenie środowiskowe

3.1.1. Jednym z najważniejszych wyzwań tego stulecia jest jak największe oddzielenie dobrobytu gospodarczego od zagrożenia lub zniszczenia środowiska. EKES w pełni zgadza się z Komisją, że zmiana klimatu i degradacja środowiska wymagają natychmiastowych działań. Chociaż EKES w pełni popiera cel, jakim jest walka z kryzysem klimatycznym, wzywa do całościowego podejścia, które w równym stopniu uwzględnia wszelkiego rodzaju szkody środowiskowe, takie jak zagrożenia dla różnorodności biologicznej, wody i gleby, zanieczyszczenie powietrza oraz odpady jądrowe i inne rodzaje niebezpiecznych odpadów chemicznych.

3.1.2. Komisja całkiem słusznie wskazuje na społeczny i gospodarczy wymiar tej transformacji oraz uwydatnia znaczenie ochrony dobrobytu i dobrostanu. EKES podkreśla, że niezwykle ważne jest, aby deklaracje te nie stały się pustymi hasłami, i wzywa Komisję do przedstawienia szczegółowego mapowania i analizy wpływu transformacji na zatrudnienie i umiejętności<sup>(5)</sup>. Istotne jest również zapewnienie sprawiedliwego podziału wysiłków oraz korzyści z transformacji. Aby to osiągnąć, EKES podkreśla kluczową rolę dialogu społecznego, pełnego poszanowania autonomii partnerów społecznych,

<sup>(3)</sup> Prognoza z jesieni 2021 r.

<sup>(4)</sup> Opinia EKES-u „Jeszcze silniejsi po pandemii – Wyciąganie wstępnych wniosków z pandemii COVID-19”, (SOC/700) (Dz.U. C 152 z 6.4.2022, s. 116).

<sup>(5)</sup> Opinia EKES-u „Gotowi na 55»: osiągnięcie unijnego celu klimatycznego na 2030 r. w drodze do neutralności klimatycznej” (Dz.U. C 275 z 18.7.2022, s. 101).

wzmocnienia rękodzieł zbiorowych, prawidłowego ładu korporacyjnego z udziałem pracowników<sup>(6)</sup> oraz zaangażowania partnerów społecznych i zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego w kształtowanie polityki. Zapewni to nie tylko poczucie wspólnej odpowiedzialności, ale – przede wszystkim – jest niezbędne do zagwarantowania zrównoważonego i integracyjnego procesu transformacji.

3.1.3. Takie zaangażowanie należy szczególnie zwiększyć w pakiecie „Gotowi na 55”, który zawiera liczne dalekosiężne wnioski polityczne. EKES podkreśla znaczenie utrzymania silnych przemysłowych łańcuchów wartości w Europie i apeluje o przywództwo przemysłu europejskiego w dążeniu do zrównoważenia środowiskowego. Wniosek dotyczący mechanizmu dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO<sub>2</sub> może zwiększyć zatrudnienie w przyjaznych dla klimatu przekształconych przedsiębiorstwach, a zatem ma kluczowe znaczenie i musi być zaprojektowany w skuteczny sposób. W kontekście jakiegokolwiek przejścia na opodatkowanie środowiskowe, takie jak opodatkowanie działalności zanieczyszczającej środowisko, konieczne jest zapobieganie regresywnym skutkom dystrybucyjnym i ubóstwu energetycznemu. W związku z tym należy zająć się kwestią obciążenia podatkowego pracy.

3.1.4. Komisja zwraca uwagę, że realizacja ambitnego programu UE w zakresie Zielonego Ładu będzie wymagała znacznych inwestycji w wysokości około 520 mld EUR rocznie. Potrzebne będą dalsze inwestycje towarzyszące zmianom na rynku pracy. W tym kontekście EKES wskazuje na dodatkowe potrzeby inwestycyjne wynikające z transformacji cyfrowej, również w opiece zdrowotnej, kształceniu i szkoleniu, ochronie socjalnej oraz badaniach i rozwoju. EKES podkreśla, że w celu zapewnienia wystarczającego poziomu inwestycji konieczne jest zarówno przekierowanie, jak i zintensyfikowanie inwestycji prywatnych oraz inwestycji publicznych. Jednak osiągnięcie zrównoważenia środowiskowego stanowi dobro publiczne, które wiąże się z ryzykiem wystąpienia niedoskonałości rynku.

3.1.5. Inwestycje prywatne odgrywają kluczową rolę, jeśli chodzi o obieg gospodarczy, w kontekście wspierania rozwoju gospodarczego i tworzenia miejsc pracy. Aby osiągnąć cel zrównoważenia środowiskowego, potrzebne są w szczególności inwestycje sektora prywatnego i innowacje, na przykład w dziedzinie nowych baterii i akumulatorów do samochodów i bezemisyjnej produkcji stali. EKES podkreśla potrzebę dobrego klimatu biznesowego i z zadowoleniem przyjmuje wysiłki na rzecz ukierunkowania finansowania prywatnego na odporność na zmianę klimatu i zrównoważenie środowiskowe, zgodnie z założeniami nowej strategii zrównoważonego finansowania<sup>(7)</sup>. EKES popiera również rolę sektora publicznego – w szczególności InvestEU i odpowiednich środków NGEU – w popieraniu inwestycji prywatnych poprzez udzielanie ukierunkowanego wsparcia przy pełnym poszanowaniu art. 107 TFUE. EKES apeluje jednak o powiązanie środków pomocy państwa z tworzeniem wysokiej jakości miejsc pracy oraz poszanowaniem praw pracowniczych, norm środowiskowych i zobowiązań podatkowych.

## 3.2. Wydajność

3.2.1. Wydajność odnosi się do wydajności produkcji ekonomicznej i jest zasadniczo definiowana jako stosunek produkcji do nakładów. Wzrost wydajności w sprawiedliwy i zrównoważony sposób przyczynia się do konkurencyjności, dobrobytu i pozytywnej konwergencji w perspektywie długoterminowej. Dążenie do wydajności w sposób niesprawiedliwy i nierównoważony może jednak doprowadzić do wywarcia większej presji na pracowników i pracodawców, osłabienia zrównoważenia środowiskowego, zakłócenia konkurencji, zwiększenia nierówności i zahamowania procesu transformacji. Biorąc pod uwagę powyższe, EKES z zadowoleniem przyjmuje jednak podejście Komisji polegające na zwiększaniu wydajności w sposób ukierunkowany na dobrobyt przez promowanie zaawansowanych technologii i innowacji, podnoszenie umiejętności ludzi, intensyfikację szkoleń i kształcenia, poprawę transferu i waloryzacji wiedzy oraz promowanie efektywnego gospodarowania zasobami. EKES podkreśla w szczególności, że zrównoważony rozwój społeczny jest również ważnym elementem sprawiedliwego podejścia do wydajności.

3.2.2. EKES podkreśla potrzebę nowych inwestycji w ujęciu ogólnym, w szczególności zaś w sektorze cyfrowym, oraz wyraźnie popiera apel Komisji, aby w planach odbudowy i zwiększania odporności skoncentrowano się również na budowaniu i wdrażaniu najnowocześniejszych zdolności cyfrowych. Faktycznie RRF może i powinien pomóc państwom członkowskim w podejmowaniu inwestycji i reform, które – między innymi – umożliwiają rozwój sztucznej inteligencji, obliczeń wielkiej skali, cyberbezpieczeństwa, komponentów mikroelektronicznych i elektronicznych oraz bezpiecznych połączeń. Oprócz wzmacniania umiejętności cyfrowych na wszystkich poziomach zapewni to solidną podstawę do zwiększenia wydajności i konkurencyjności, a zatem będzie promować silną podstawę ekonomiczną i dobrobyt w dłuższej perspektywie.

3.2.3. Sprawiedliwy i dobrze funkcjonujący jednolity rynek wspiera zrównoważony i sprzyjający włączeniu społecznemu wzrost gospodarczy i zatrudnienie. EKES zgadza się z Komisją, że poszanowanie praworządności, skuteczne systemy wymiaru sprawiedliwości o wysokiej jakości, skuteczne struktury antykorupcyjne, wydajna administracja, w tym administracja podatkowa, oraz ramy przeciwdziałania praniu pieniędzy i oszustwom są ważnymi czynnikami poprawy

<sup>(6)</sup> Opinia EKES-u „Dialog społeczny jako istotny filar stabilności gospodarczej oraz odporności gospodarek” (Dz.U. C 10 z 11.1.2021, s. 14).

<sup>(7)</sup> Opinia EKES-u „Odnowiona strategia zrównoważonego finansowania” (Dz.U. C 152 z 6.4.2022, p. 97).



otoczenia biznesowego i ochrony uczciwej konkurencji między przedsiębiorstwami. Niestety nadal występuje brak równowagi między swobodami gospodarczymi a prawami socjalnymi i prawami na rynku pracy. Prawa socjalne i prawa na rynku pracy są ważne, ale nie są częścią chronionych konstytucyjnie swobód rynku wewnętrznego. Krajowe prawa ochronne na rzecz pracowników są czasem klasyfikowane jako bariery administracyjne dla rynku. W rezultacie wielu pracowników postrzega rynek wewnętrzny jako zagrożenie. EKES apeluje o odpowiednie propozycje dotyczące tego, jak naprawić ten brak równowagi i zagwarantować przestrzeganie przepisów krajowych, które nie są chronione Traktatami. Ponadto EKES zdecydowanie zaleca konsekwentne kontynuowanie wysiłków podejmowanych w ramach inicjatywy „wyjścia poza PKB”<sup>(8)</sup>.

3.2.4. EKES zdecydowanie zaleca zajęcie się niekorzystnymi skutkami gospodarczymi i efektami dystrybucyjnymi rosnących cen energii. Ten skok cen może być spowodowany silnym wznowieniem działalności gospodarczej i zakłóceniami po stronie podaży i może nawet ulec wyrównaniu, gdy rozwój gospodarczy ustabilizuje się. Stanowi jednak bezpośrednie obciążenie dla strony produkcyjnej i konkurencyjności przemysłu. Ponadto wysokie hurtowe ceny energii prawdopodobnie wpłyną na ceny detaliczne, a tym samym dodatkowo podniosą ceny żywności. Nawet jeśli efekty te są przejściowe, mogą powodować obniżenie siły nabywczej płac, w związku z czym gospodarstwa domowe o niższych dochodach mogą być narażone na ubóstwo. EKES popiera dążenia do przeciwdziałania tym zjawiskom.

### 3.3. Sprawiedliwość

3.3.1. Słaba ochrona socjalna, brak równowagi i nierówności stanowiły problem na długo przed kryzysem związanym z COVID-19. W sytuacji, gdy znacznie ponad 20 % obywateli Unii jest zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym, EBC stwierdził w 2016 r., że podział majątku netto jest „silnie wypaczony”<sup>(9)</sup>. Według sprawozdania Banku Światowego w sprawie ubóstwa na świecie (2018)<sup>(10)</sup> w ostatnich trzydziestu latach wydobyto z bezwzględnie ubóstwa nieco ponad miliard osób, głównie dzięki zmniejszeniu ubóstwa w Chinach. Pandemia spowolniła tę pozytywną tendencję. Jednakże bogactwo nadal jest skoncentrowane na samym szczycie, a osoby bardzo bogate de facto zgromadziły jeszcze więcej bogactwa w ciągu ostatnich 25 lat<sup>(11)</sup>. Komisja słusznie wskazuje na rosnące nierówności spowodowane pandemią. Nierówność jest nie tylko problemem samym w sobie, ale także hamuje rozwój gospodarczy, gdyż tłumi popyt prywatny i wywołuje napięcia społeczne. W związku z tym większa liczba miejsc pracy o wysokiej jakości, solidne warunki płacy i pracy, zatrudnienie dla grup znajdujących się w niekorzystnej sytuacji oraz prawo do rokowań zbiorowych mają kluczowe znaczenie. EKES podkreśla znaczenie poszanowania krajowych stosunków pracy i autonomii partnerów społecznych przy promowaniu takiej polityki.

3.3.2. EKES docenia twierdzenie Komisji, że sprawiedliwość musi być centralnym elementem odbudowy po kryzysie. W obliczu problematycznych nierówności, niepokojących wskaźników ubóstwa i napięć politycznych zrównoważony rozwój społeczny, równość płci, równość szans, niedyskryminacja i sprawiedliwa dystrybucja są ważnymi celami samymi w sobie. W związku z tym EKES zdecydowanie zaleca skupienie się nie tylko na ekologicznej i cyfrowej transformacji, tzw. dwojakiej transformacji, lecz również na dążeniu do zrównoważonego rozwoju społecznego. EKES podkreśla, że podstawą przyszłego dobrobytu i odporności będzie jednocześnie dążenie do sprawiedliwości i uczciwej transformacji ekologicznej i cyfrowej, wymagające zrównoważonych warunków społecznych.

3.3.3. Dobrze zaprojektowane aktywne polityki rynku pracy, publiczne służby zatrudnienia i systemy zabezpieczenia społecznego, które pomagają ludziom utrzymać standard życia w czasach zawirowań gospodarczych, a także w przypadku indywidualnych potrzeb, stanowią podstawę odporności i wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu. Wdrożenie środków utrzymania miejsc pracy, takich jak mechanizmy zmniejszonego wymiaru czasu pracy, zdecydowanie pomogło w łagodzeniu negatywnych skutków kryzysu na rynkach pracy. Jednak chociaż wsparcie dochodu i siatki bezpieczeństwa socjalnego zapobiegły dużemu spadkowi dochodów, pandemia COVID-19 ujawniła również luki w dostępie do ochrony socjalnej. EKES wzywa do pozytywnej konwergencji społecznej, która przyczynia się do ogólnej odporności UE na kryzysy.

3.3.4. Szczególną uwagę należy również zwrócić na społeczne skutki transformacji cyfrowej, zwłaszcza że pandemia przyspieszyła ten proces. EKES z zadowoleniem przyjmuje fakt, że Komisja zwraca uwagę między innymi na nierówny dostęp do zdalnego uczenia się przez internet, co może mieć długoterminowe konsekwencje, takie jak niski poziom

<sup>(8)</sup> Komisja Europejska, Background – Beyond GDP [Kontekst – poza PKB].

<sup>(9)</sup> Europejski Bank Centralny, „The Household Finance and Consumption Survey: results from the Second wave” [„Badanie finansów i konsumpcji gospodarstw domowych: wyniki drugiej edycji”], nr 18, grudzień 2016 r.

<sup>(10)</sup> Grupa Banku Światowego, „Poverty and shared prosperity 2018. Piecing together the poverty puzzle. Overview” [„Ubóstwo i wspólny dobrobyt w 2018 r. Wspólne składanie układanki ubóstwa. Przegląd”], rysunek 01, s. 2.

<sup>(11)</sup> W „World Inequality Report 2022” [„Raport w sprawie nierówności światowych 2022”] przedstawiono najbardziej aktualne i kompletne dane dotyczące nierówności na świecie.

umiejętności podstawowych, a tym samym pogłębiać nierówności edukacyjne. EKES w pełni zgadza się, że państwa członkowskie powinny intensywniej zabiegać o poprawę efektów uczenia się w systemach kształcenia i szkolenia. Aby rozwiązać problem niedopasowania umiejętności i zapobiec pogłębianiu się podziałów społecznych, należy uznać prawo do uczenia się przez całe życie i zapewnić dostęp do niego. Powinno temu towarzyszyć finansowanie ze środków publicznych z myślą o wsparciu odpowiedzialnych przedsiębiorstw w oferowaniu wysokiej jakości szkoleń przez całe życie. W celu zmniejszenia przepaści cyfrowej należy zwrócić szczególną uwagę na dostępność usług cyfrowych dla osób z niepełnosprawnościami i osób starszych.

3.3.5. Nowe wieloletnie ramy finansowe (WRF) i Next Generation EU (NGEU), w szczególności Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (RRF), opiewają na kwotę 1 824 bln EUR, która będzie wspierać państwa członkowskie w sprostaniu obecnym wyzwaniom. EKES apeluje do Komisji o dopilnowanie, by ogłoszone środki polityczne wdrażano właściwie, tak aby przydział funduszy wymiennie promował cele transformacji ekologicznej i cyfrowej. Przede wszystkim już zaplanowanych wydatków nie należy zatwierdzać jako części krajowych planów odbudowy i zwiększania odporności. Pozwoliłoby to również uniknąć konieczności podwyższenia kwoty wkładów krajowych lub dokonywania cięć wydatków w budżecie UE.

3.3.6. Ponadto efekty dystrybucyjne wypłat funduszy i ich skutki społeczne również należy uważnie monitorować, aby zapewnić ich wkład w pozytywną konwergencję społeczną. Komisja należycie zwraca uwagę na różne aspekty asymetrycznego wpływu kryzysu na różne grupy ludności, sektory i regiony. EKES apeluje zatem o podjęcie szczególnych starań o ochronę gospodarstw domowych o niskich i średnich dochodach oraz osób znajdujących się w trudnej sytuacji, które są najbardziej dotknięte kryzysem i procesem transformacji. Inwestycje powinny być finansowane pod warunkiem że prowadzą do tworzenia miejsc pracy netto i zapewniają przestrzeganie praw pracowniczych. Podsumowując, ważne jest, aby przyszłe pokolenia czerpały korzyści z dzisiejszych wydatków.

#### 3.4. *Stabilność makroekonomiczna*

3.4.1. Wstrząs pandemiczny nie tylko wzmocnił istniejące wcześniej podatności na zagrożenia i zahamował zmniejszanie nierównowagi między państwami członkowskimi, lecz również stworzył jeszcze większą niepewność. Dlatego też polityka gospodarcza i pieniężna musi nie tylko zachować charakter wspierający, ale musi być również elastyczna i gotowa do reagowania na wszelkie turbulencje lub wstrząsy oraz zapewniać odporność UE. W związku z tym EKES z zadowoleniem przyjmuje kontynuację stosowania ogólnej klauzuli wyjścia. Gdy zostanie ona zniesiona, konieczne będzie wzięcie pod uwagę poziomu działalności gospodarczej oraz wskaźników zatrudnienia i ubóstwa w porównaniu z poziomami sprzed kryzysu. Ponadto polityki fiskalne na szczeblu krajowym i unijnym oraz polityki pieniężne należy koordynować w ostrożny sposób, tak aby wzajemnie wzmacniać zamierzone efekty wspierające i stabilizujące.

3.4.2. EKES wzywa do przejścia na zarządzanie gospodarcze ukierunkowane na dobrobyt, jak podkreślono w różnych opiniach<sup>(12)</sup>. W związku z tym, po przerwie związanej z pandemią, przegląd ram zarządzania gospodarczego w celu promowania odpowiedzialnej polityki fiskalnej w dobrych i złych czasach był już wręcz spóźniony. Niedociągnięcia obecnych ram fiskalnych były oczywiste już w 2020 r., a kryzys stwarza jeszcze poważniejsze wyzwania. W jednej z analiz wskazano, że kryterium deficytu nie zostanie spełnione przez 23 państwa członkowskie, a kryterium długu przez 13 państw członkowskich.

3.4.3. EKES zgadza się z Komisją co do potrzeby powstrzymania się od wszczynania procedury nadmiernego deficytu wobec któregośkolwiek państwa członkowskiego oraz z jej zaleceniem, by państwa członkowskie nadal udzielały wsparcia fiskalnego przy jednoczesnym zapewnieniu stabilności budżetowej w perspektywie średnioterminowej, gdy pozwolą na to warunki gospodarcze. Jest to zgodne z postulatem EKES-u, by wspierać zrównoważony wzrost gospodarczy, co umożliwi wzmocnienie finansów publicznych<sup>(13)</sup>. EKES wzywa jednak do uznania, że istnieje pilna potrzeba zwiększenia inwestycji w celu sprostania procesowi transformacji. Ponadto zanim znowelizowane ramy wejdą w życie, Komisja powinna przedstawić wytyczne na okres przejściowy, w którym nie należy uruchamiać procedury nadmiernego deficytu oraz będzie możliwe zastosowanie klauzuli dotyczącej zdarzeń nadzwyczajnych odnośnie do poszczególnych krajów<sup>(14)</sup>.

<sup>(12)</sup> Opinia EKES-u w sprawie przeglądu zarządzania gospodarczego 2020, Dz.U. C 429 z 11.12.2020, s. 227, oraz opinia EKES-u „Przekształcenie unijnych ram fiskalnych na rzecz trwałej odbudowy i sprawiedliwej transformacji (ECO/553)” (Dz.U. C 105 z 4.3.2022, s. 11).

<sup>(13)</sup> Opinia EKES-u w sprawie przeglądu zarządzania gospodarczego 2020, Dz.U. C 429 z 11.12.2020, s. 227.

<sup>(14)</sup> Opinia EKES-u w sprawie Przekształcenie unijnych ram fiskalnych na rzecz trwałej odbudowy i sprawiedliwej transformacji, (ECO/553) (Dz.U. C 105 z 4.3.2022, p. 11).

3.4.4. EKES zgadza się z Komisją, że nadzór w ramach procedury dotyczącej zakłóceń równowagi makroekonomicznej (MIP) mógł w niewystarczającym stopniu uwzględnić wzajemne zależności między nowymi pojawiającymi się wyzwaniami gospodarczymi, w szczególności czynnikami wywierającymi presję na środowisko<sup>(15)</sup>. Ponadto należy monitorować zakłócenia równowagi społecznej, aby zrównoważyć przewagę wymogów fiskalnych i makroekonomicznych<sup>(16)</sup>. Ponieważ zakłócenia równowagi społecznej i w zakresie zatrudnienia mogą mieć szkodliwe skutki transgraniczne, ważne jest, aby były one wykrywane i korygowane na wczesnym etapie. Wreszcie EKES z zadowoleniem przyjmuje prace Komisji nad ekologicznym planowaniem budżetu.

3.4.5. Ożywienie gospodarcze i stabilny wzrost sprzyjający włączeniu społecznemu są warunkami wstępnymi dla zrównoważonych budżetów publicznych i tworzenia buforów fiskalnych. Ponieważ inwestycje publiczne finansowane ze środków krajowych będą nadal odgrywać kluczową rolę, stosowanie „złotej reguły budżetowej” bez narażania średniookresowej stabilności finansów publicznych i wartości euro ma kluczowe znaczenie dla powodzenia procesu transformacji. Ze względu na wysoki poziom niepewności EKES ostrzega jednak również przed ograniczaniem bieżących wydatków socjalnych, edukacyjnych i zdrowotnych. Dobrze działające automatyczne stabilizatory mają kluczowe znaczenie dla zapobiegania trudnościom społecznym oraz stabilizowania popytu i odporności na wszelkie kryzysy. Z drugiej strony nieuczciwa polityka podatkowa oraz oszustwa podatkowe i agresywne planowanie podatkowe zagrażają swobodzie fiskalnej niezbędnej do reagowania na wstrząsy i radzenia sobie z procesem transformacji. W związku z tym z zadowoleniem przyjmuje się uwagi Komisji dotyczące strony dochodów. Dotyczy to również reform proponowanych w kontekście Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, jeżeli chodzi o zwiększenie skuteczności administracji podatkowej w celu poprawy poboru podatków i zmniejszenia kosztów przestrzegania przepisów ponoszonych przez przedsiębiorstwa i osoby fizyczne.

3.4.6. Ważnym aspektem stabilności makroekonomicznej jest stabilność rynków finansowych. Pogłębienie unii rynków kapitałowych i unii bankowej powinno koncentrować się na wzmocnieniu kanałów finansowania i promowaniu udziału sektora prywatnego w wysiłkach inwestycyjnych. EKES apeluje o zachowanie w ramach tych działań właściwej równowagi między podziałem ryzyka a ograniczaniem ryzyka oraz w szczególności z zadowoleniem przyjmuje starania o lepsze monitorowanie zagrożeń systemowych wynikających z kryzysu klimatycznego. Ponadto ważne jest także uwzględnienie zagrożeń związanych ze zrównoważonym rozwojem społecznym, które osłabiają spójność społeczną z powodu pogłębiania się różnic dystrybucyjnych. Regulacja rynku finansowego powinna również nadawać pierwszeństwo wydajności przed złożonością oraz zapewniać wysoki poziom ochrony konsumentów.

### 3.5. Zmiany europejskiego semestru

3.5.1. EKES podkreśla, że dzięki NGEU Unia Europejska wchodzi w nowy etap polityki gospodarczej i czyni decydujący krok w kierunku solidarności. Zmieniający się europejski semestr 2022 stanowi szansę, by zwiększyć zrównoważenie gospodarcze, środowiskowe i społeczne. EKES apeluje o zobowiązanie się do promowania zrównoważonego wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu, pełnego zatrudnienia i tworzenia wysokiej jakości miejsc pracy oraz zdecydowanego wzmocnienia postawy demokratycznej. Ponadto większe zaangażowanie partnerów społecznych i zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego w proces semestru było niezbędne już od dawna.

3.5.2. Realizacja RRF za pośrednictwem semestru sprawia, że proces semestru zyskuje na znaczeniu. Ponadto powiązanie zgodności z reformami – określonymi w krajowych planach odbudowy i zwiększania odporności i w dużej mierze opartymi na zaleceniach dla poszczególnych krajów – oraz wypłata transz nadają tym zaleceniom większą wagę polityczną. To sprawia, że konieczne jest ściślejsze zaangażowanie partnerów społecznych i zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego w opracowywanie i wdrażanie planów odbudowy i zwiększania. EKES wzywa do ustanowienia minimalnych standardów takich konsultacji<sup>(17)</sup>. Ścisłe zasady polityki spójności dotyczące konsultacji z zainteresowanymi stronami i w szczególności zasada partnerstwa powinny zostać co najmniej potraktowane jako wzorzec dla procedur RRF<sup>(18)</sup>.

3.5.3. W szeregu analiz empirycznych podkreślono, że większość wcześniejszych zaleceń dla poszczególnych krajów skupiała się na zwiększeniu konkurencyjności i konsolidacji budżetów publicznych. EKES wzywa Komisję do przekazania wyważonego podejścia przyjętego w ramach programu na rzecz konkurencyjnej zrównoważoności w szczególności do przyszłych zaleceń dla poszczególnych krajów. Szczególny nacisk należy położyć na zalecenia dotyczące reform takich jak aktywna i integracyjna polityka rynku pracy i programy uczenia się przez całe życie, w tym programy przekwalifikowania i oferowania wsparcia w zmianie kariery, m.in. dla grup znajdujących się w niekorzystnej sytuacji, takich jak osoby z niepełnosprawnościami lub osoby starsze.

<sup>(15)</sup> COM(2021) 662 final.

<sup>(16)</sup> Opinia EKES-u w sprawie Europejskiego filaru praw socjalnych (Dz.U. C 286 z 16.7.2021, s. 13).

<sup>(17)</sup> Rezolucja EKES-u „Zaangażowanie zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego w krajowe plany odbudowy i zwiększania odporności” (Dz.U. C 155 z 30.4.2021, s. 1).

<sup>(18)</sup> Opinia EKES-u „Rola polityki spójności w zwalczaniu nierówności – komplementarność i dublowanie się z RRF” (Dz.U. C 517 z 22.12.2021, s. 1).

3.5.4. W szczególności EKES wyraził zadowolenie z wyników Szczytu Społecznego w Porto, a mianowicie z faktu, że zmieniona tablica wskaźników społecznych powinna pomóc w monitorowaniu postępów we wdrażaniu zasad Europejskiego filaru praw socjalnych oraz we włączaniu tego monitorowania do procesu europejskiego semestru. W związku z tym pozytywnie postrzega się większe ukierunkowanie wspólnego sprawozdania o zatrudnieniu 2022 na zasady filaru oraz fakt, że w jego analizie uwzględniono główne cele na 2030 r. i główne wskaźniki zmienionej tablicy wskaźników społecznych. Zakres, w jakim te wnioski zostaną odzwierciedlone w zaleceniach dla poszczególnych krajów oraz w planach odbudowy i zwiększania odporności, pozostaje jednak niejasny. Ponadto cele zrównoważonego rozwoju powinny służyć jako punkty odniesienia.

3.5.5. EKES apeluje również o reformy gwarantujące skuteczną absorpcję funduszy UE, np. poprzez budowanie zdolności technicznych administracji publicznej do zarządzania projektami inwestycyjnymi, o systemy zamówień publicznych oparte na zasadzie najkorzystniejszej ekonomicznie, a nie najtańszej oferty, tym samym uwzględniające aspekty pracownicze, społeczne i środowiskowe, a także o reformy mające na celu usunięcie innych barier niepieniężnych dla skutecznej polityki inwestycyjnej. W szczególności EKES wzywa również Komisję, by zapobiegała sprzeniewierzaniu środków finansowych i korupcji.

3.5.6. Zarządzanie gospodarcze, a zwłaszcza zasady ram polityki fiskalnej, należy włączyć do procesu europejskiego semestru w taki sposób, aby zapewnić demokratyczne zaangażowanie Parlamentu Europejskiego, parlamentów krajowych, partnerów społecznych i zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego. Ponadto należy je również zreformować w celu wspierania wielostronnego i demokratycznego dialogu na temat wyzwań makroekonomicznych, społecznych i środowiskowych oraz w celu wspierania koordynacji polityki.

Bruksela, dnia 23 lutego 2022 r.

Christa SCHWENG  
Przewodnicząca  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

---