

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Dodatkowe rozważania na temat komunikatu 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)

(opinia z inicjatywy własnej)

(2023/C 75/06)

Sprawozdawczyni: **Judith VORBACH**

Decyzja Zgromadzenia Plenarnego	24.3.2022
Podstawa prawna	Art. 52 ust. 2 regulaminu wewnętrznego Opinia z inicjatywy własnej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej
Data przyjęcia przez sekcję	6.10.2022
Data przyjęcia na sesji plenarnej	27.10.2022
Sesja plenarna nr	573
Wynik głosowania	
(za/przeciw/wstrzymało się)	133/0/0

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Od czasu przyjęcia pierwszej opinii na temat „Rocznej analizy zrównoważonego wzrostu gospodarczego 2022” nastąpiła drastyczna zmiana sytuacji na skutek rosyjskiej agresji na Ukrainę. W rezultacie obniżono szacunkowe wartości wzrostu realnego PKB w UE i dokonano korekty prognozowanej inflacji w strefie euro do rekordowo wysokiego poziomu, co w dużej mierze wynikało z gwałtownych podwyżek cen na rynku gazu. Komitet uznaje, że wszystkie główne cele polityki gospodarczej zorientowanej na dobrobyt są zagrożone, a czynnikami ryzyka pozostają podziały i napięcia geoeconomiczne oraz pandemia COVID-19.

1.2. Komitet wyraźnie ponownie wzywa do przyjęcia wyważonego podejścia w ramach polityki gospodarczej zakładającego rozwiązywanie utrzymujących się od dawna problemów i reagowanie na obecne kryzysy. Cele UE określone w art. 3 TUE stanowią – zarówno w przeszłości, obecnie, jak i w przyszłości – podstawę dobrobytu, stabilności politycznej, pozytywnej konwergencji, konkurencyjności i odporności UE. Nie można dopuścić do tego, aby obecny kryzys zagroził celom w zakresie sprawiedliwości i celom środowiskowym. W kontekście rosnących cen istnieje pilna potrzeba ochrony najbardziej narażonych i zagrożonych przedsiębiorstw, w szczególności MŚP. Ponadto kluczowe znaczenie ma zabezpieczenie siły nabywczej gospodarstw domowych o niskich i średnich dochodach, które odpowiadają za główną część popytu gospodarczego. Do innych kwestii, na których należy się skoncentrować, należy solidarność z narodem ukraińskim, zwiększenie strategicznej autonomii UE i dążenie do pokoju.

1.3. Głównym narzędziem służącym do realizacji priorytetów polityki UE w ramach europejskiego semestru (semestr) stał się Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (RRF). Instrument ten przyczynił się do ustabilizowania gospodarki w czasie pandemii i odgrywa główną rolę w działaniach podejmowanych w odpowiedzi na obecny kryzys. Komitet wzywa do realizacji krajowych planów odbudowy i zwiększania odporności (RRP) w taki sposób, aby miały one wyraźny wpływ na dobrostan obywateli. Ponieważ zalecenia dla poszczególnych krajów mają zyskać na znaczeniu, Komitet wzywa do prowadzenia szczegółowego monitorowania i przyjęcia wyważonego podejścia. Komitet wzywa również do reformy semestru gwarantującej wysokiej jakości udział zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego. Jeżeli chodzi o krajowe plany odbudowy i zwiększania odporności, Komitet z zadowoleniem przyjmuje zalecenie dotyczące „opiera[nia] się na doświadczeniach uzyskanych w ramach skutecznego stosowania zasady partnerstwa” i wzywa do ustanowienia obowiązku angażowania zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego.

1.4. Komitet z zadowoleniem przyjmuje zwiększenie celów w zakresie energii elektrycznej i wydajności oraz podkreśla, że zrównoważenie środowiskowe należy traktować priorytetowo, a jednocześnie wzywa również do promowania sprawnej i pilnej reformy europejskiego rynku energii elektrycznej. W związku z tym, że propagowanie zielonej transformacji i zwiększenie strategicznej autonomii wymaga dokonania ogromnych inwestycji, Komitet wzywa Komisję do przedstawienia uporządkowanej wizji ze wskazaniem, które fundusze UE należy wykorzystywać oraz w jakim stopniu

inwestycje powinny być finansowane z programów UE, przez państwa członkowskie lub w ramach narzędzi finansowania prywatnego lub mieszanego. EKES zaleca wdrożenie Funduszu Dostosowania do Zmiany Klimatu, a w przyszłości również rozważenie wzmocnienia NextGenerationEU (NGEU) i/lub InvestEU. Komitet przestrzega przed ograniczaniem środków finansowych na cele społeczne w ramach restrukturyzacji funduszy lub opracowania nowych wieloletnich ram finansowych.

1.5. Urzeczywistnienie jednolitego rynku powinno przynieść dalszą pozytywną konwergencję między państwami członkowskimi. Należy wyeliminować zakłócenia i bariery oraz wspierać regiony, aby mogły one w pełni realizować swój potencjał. Należy poczynić postępy w kierunku ukończenia tworzenia unii rynków kapitałowych i unii bankowej oraz wdrożenia strategii zrównoważonego finansowania, co jest tak samo potrzebne jak zapewnienie stabilności rynków finansowych. Komitet wzywa do przyjęcia sprawiedliwego i wyważonego podejścia do poprawy otoczenia działalności gospodarczej i wydajności. Podstawowymi narzędziami umożliwiającymi zwiększenie konkurencyjności, przyspieszenie sprawiedliwej dwójki transformacji i osiągnięcie wyższego poziomu strategicznej autonomii pozostają szkolenia i badania naukowe. Komitet z zadowoleniem przyjmuje propozycje wskazane w komunikacie dotyczącym *naszego europejskiego modelu wzrostu*, ale jednocześnie podkreśla znaczenie zwiększenia strategicznej autonomii, przeniesienia produkcji głównych produktów do UE i niezaniechania celów społecznych i środowiskowych w kontekście łańcuchów dostaw.

1.6. Komisja słusznie twierdzi, że wsparcie publiczne mające pobudzić inwestycje prywatne musi być dobrze ukierunkowane i dotyczyć projektów o wyraźnej wartości dodanej, a polityka konkurencji ma do odegrania kluczową rolę w tym zakresie. Komitet podkreśla znaczenie przejrzystości i monitorowania z myślą o zapewnieniu integralności i osiągnięciu wyznaczonych celów. Należy unikać nieoczekiwanych efektów poprzez niesubsydiowanie inwestycji, które i tak by zrealizowano, a budżety publiczne nie mogą być obciążone nadmiernym ryzykiem. Ponadto środki pomocy państwa należy także powiązać z tworzeniem wysokiej jakości miejsc pracy oraz poszanowaniem praw pracowniczych, norm środowiskowych i zobowiązań podatkowych.

1.7. Komitet popiera zalecenia Komisji dotyczące umożliwienia działania automatycznych stabilizatorów, zwiększenia inwestycji i dalszego stosowania ogólnej klauzuli wyjścia w całym roku 2023. Komitet ma jednak zastrzeżenia co do utrzymania wzrostu wydatków bieżących finansowanych ze środków krajowych poniżej średniookresowego wzrostu produktu potencjalnego- oraz zamiaru oceny zasadności wszczęcia procedur nadmiernego deficytu wiosną 2023 r. Dotychczas unijne reguły fiskalne prawie w ogóle nie zostały wdrożone, a sankcje nigdy nie zastosowano. Komitet ponownie wzywa do modernizacji ram budżetowych poprzez określenie realistycznych celów i uwzględnienie złotej reguły budżetowej bez narażania stabilności fiskalnej w średnim okresie, a jednocześnie do przedstawienia wytycznych dotyczących okresu przejściowego. Należy chronić solidną wartość euro dzięki zrównoważonemu podejściu monetarnemu i fiskalnemu zgodnemu z należyтым zarządzaniem makroekonomicznym. Ponadto Komitet podkreśla, że warunkiem koniecznym do zapewnienia stabilności fiskalnej jest sprawiedliwy system wydatków i dochodów.

2. Uwagi ogólne

2.1. W lutym 2022 r. EKES przyjął opinię w sprawie rocznej analizy zrównoważonego wzrostu gospodarczego 2022 ⁽¹⁾. W tamtym czasie UE wychodziła z najgłębszej recesji w swojej historii ⁽²⁾, w związku z czym podjęto bezprecedensowe działania wspierające, aby złagodzić cios i zażegnać niestabilną sytuację. Dzięki NGEU UE wchodziła w nowy etap polityki gospodarczej i solidarności. Ponieważ w ramach RRF Komisja dużą rolę nadała semestrowi, dzięki czemu wzrosło jego znaczenie w kontekście koordynacji polityki, Komitet ponownie wzywa do ściślejszego zaangażowania zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego. Komitet z zadowoleniem przyjął program na rzecz konkurencyjnej zrównoważoności, a jednocześnie wskazał, że cztery wymiary tego programu – zrównoważenie środowiskowe, wydajność, sprawiedliwość i stabilność makroekonomiczna – należy traktować na równi, aby osiągnąć zamierzony efekt wzmocnienia i sprawiedliwą transformację ekologiczną i cyfrową.

2.2. Tak jak w poprzednich latach w niniejszej opinii dodatkowej uwzględnia się trwający proces semestru i zapewnia się informacje na potrzeby kolejnego cyklu. Jest to szczególnie ważne w tym roku. Od czasu rosyjskiej agresji na Ukrainę nastąpiła drastyczna zmiana sytuacji geopolitycznej, zmieniły się priorytety, a politykę dostosowano, co odzwierciedla komunikat „Plan RepowerEU” ⁽³⁾ i w komunikacie dotyczącym naszego europejskiego modelu wzrostu ⁽⁴⁾. Okazało się, że

⁽¹⁾ Zob. opinia EKES-u w sprawie rocznej analizy zrównoważonego wzrostu gospodarczego 2022 (Dz.U. C 275 z 18.7.2022, s. 50).

⁽²⁾ Zob. European Economic Forecast. Spring 2020 (europa.eu), [Europejska prognoza gospodarcza. Wiosna 2020 r.], s. 1.

⁽³⁾ COM(2022) 230 final.

⁽⁴⁾ Komunikat Komisji Europejskiej „W kierunku zielonej, cyfrowej i odpornej gospodarki: nasz europejski model wzrostu”.

semestr, który także przeszedł zmianę systemową, stanowi wiarygodne ramy koordynacji polityki UE w czasie pandemii. W pakiecie wiosennym ponownie w sposób kompleksowy uwzględniono skutki obecnego kryzysu. Tak jak w tym komunikacie ⁽⁵⁾ struktura niniejszej opinii opiera się na wymiarach programu na rzecz konkurencyjnej zrównoważoności.

2.3. Gospodarka UE odczuwa skutki wojny w Ukrainie i związanych z nią sankcji, w połączeniu ze środkami powstrzymującymi rozprzestrzenianie się koronawirusa stosowanymi w Chinach i spowolnieniem gospodarczym w Stanach Zjednoczonych. Szybki wzrost cen energii i towarów żywnościowych napędza inflację, która osłabia siłę nabywczą i ogranicza konkurencyjność. UE jest w trudnej sytuacji ze względu na położenie geograficzne, znaczące uzależnienie od przywożonych paliw i duży poziom integracji z globalnymi łańcuchami wartości. W prognozie letniej szacunkowe wartości wzrostu realnego PKB obniżono do 2,7 % w 2022 r. i dokonano korekty prognozowanej inflacji do rekordowo wysokiej średniej 8,3 % w 2022 r. ⁽⁶⁾ Komisja podkreśliła, że „bezprecedensowy charakter i rozmiar wstrząsów wynikających z wojny” sprawiają, że prognozy obciążone są znaczną niepewnością. Dalszy wzrost cen w połączeniu z efektami drugiej rundy mogą spotęgować siły stagflacyjne, co prawdopodobnie będzie miało skutki polityczne. Napięcia geopolityczne i COVID-19 pozostają ważnymi czynnikami ryzyka ⁽⁷⁾.

2.4. Ostatni kryzys zagraża osiągnięciu wszystkich głównych celów polityki gospodarczej ukierunkowanej na dobrobyt ⁽⁸⁾, którymi są: zrównoważenie środowiskowe, 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. Komitet wyraźnie ponownie wzywa do przyjęcia wyważonego podejścia koncentrującego się na wszystkich tych celach, zakładającego rozwiązanie utrzymujących się od dawna problemów i odpowiednie reagowanie na obecne kryzysy, zgodnie z art. 3 TUE. Trzymanie się celów i zasad UE stanowiło podstawę unijnego dobrobytu w przeszłości, a ponadto stanowi podstawę obecnej i przyszłej stabilności politycznej, pozytywnej konwergencji, konkurencyjności i odporności na nowe kryzysy. Reakcja UE na rosyjską agresję nie może zagrażać celom w zakresie sprawiedliwości i celom środowiskowym.

2.5. Przyczyny bezprecedensowych wzrostów cen są różnorakie i obejmują m.in. braki w europejskiej polityce. Sama przewodnicząca Komisji Ursula von der Leyen słusznie stwierdziła, że obecna struktura rynku energii elektrycznej już nie działa i wymaga reformy ⁽⁹⁾. EKES wzywa Komisję i Radę do szybkiego przyspieszenia reformy unijnego rynku energii, a w ramach tej reformy również do rozwiązania problemu niekorzystnej krótkoterminowej zmienności i długoterminowego wzrostu cen. EKES zdecydowanie wzywa do podjęcia drastycznych, nadzwyczajnych, a także tymczasowych środków. Możliwe punkty wyjścia obejmują efekt rankingu cenowego, unijną giełdę energii (EEX), nadużywanie władzy rynkowej oraz wpływ transakcji spekulacyjnych i transakcji wysokich częstotliwości. Ceny energii elektrycznej nie powinny mieć związku z cenami gazu oraz należy uwzględnić pułapy cenowe. Nieoczekiwane zyski powinny być obłożone opłatami, przy czym należy uważać, aby nie zniechęcać do inwestycji w rozwiązania niskoemisyjne.

2.6. Priorytety UE muszą w głównej mierze koncentrować się na solidarności z narodem ukraińskim, zwiększeniu strategicznej autonomii UE i dążeniu do pokoju. Zgodnie z art. 21. TUE, który stanowi m.in., że Unia ma prowadzić polityki w celu „ochrony swoich wartości, podstawowych interesów, bezpieczeństwa, niezależności i integralności”, „umacniania i wspierania demokracji” oraz „utrzymania pokoju, zapobiegania konfliktom i umacniania bezpieczeństwa międzynarodowego”. W tym celu Komitet uznaje również cele zapisane w Deklaracji wersalskiej Rady, tj. umocnienie suwerenności UE poprzez zmniejszenie jej strategicznych zależności, zwiększenie bezpieczeństwa dostaw w obszarze surowców krytycznych i zredukowanie uzależnienia od importu rosyjskich paliw kopalnych. EKES z zadowoleniem przyjmuje kroki podejmowane w celu stopniowego wycofywania zależności od paliw kopalnych i wzywa do dalszych działań w tym kierunku.

⁽⁵⁾ Komunikat „Europejski semestr w 2022 r. – pakiet wiosenny” – Komisja Europejska (europa.eu).

⁽⁶⁾ Summer 2022 Economic Forecast: Russia's war worsens the outlook [Prognoza gospodarcza z lata 2022 r.: rosyjska wojna pogarsza perspektywę] (europa.eu).

⁽⁷⁾ Spring 2022 Economic Forecast: Russian invasion tests EU economic resilience [Prognoza gospodarcza z wiosny 2022 r.: rosyjska inwazja wystawia na próbę odporność gospodarczą UE] – Komisja Europejska (europa.eu).

⁽⁸⁾ Zob. opinia EKES-u w sprawie rocznej analizy zrównoważonego wzrostu gospodarczego 2022 (Dz.U. C 275 z 18.7.2022, s. 50).

⁽⁹⁾ Wystąpienie przewodniczącej Komisji Ursuli von der Leyen podczas debaty w ramach sesji plenarnej Parlamentu Europejskiego (w dniu 8.6.2022) na temat wniosków ze specjalnego posiedzenia Rady Europejskiej, które odbyło się 30 i 31 maja 2022 r.

2.7. Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (RRF) stał się głównym narzędziem realizacji priorytetów polityki UE w ramach semestru i faktycznie w znaczny sposób przyczynił się już do ustabilizowania gospodarki w czasie pandemii, umocnienia dwójakiej transformacji i rozwoju współpracy między Komisją a państwami członkowskimi. Od tej pory RRF będzie odgrywał główną rolę w mobilizowaniu i kierowaniu zasobów na działania podejmowane w odpowiedzi na niedawny kryzys i w celu realizacji planu REPowerEU. Państwa członkowskie zachęca się do zaproponowania w ich krajowych planów odbudowy i zwiększania odporności (RRP) specjalnego rozdziału dotyczącego REPowerEU na podstawie nowych zaleceń dla poszczególnych krajów. Komitet podkreśla znaczenie wdrożenia zaktualizowanych RRP w sposób skuteczny i zrównoważony tak, aby realizacja tych planów miała pozytywny i wyraźny wpływ na dobrostan obywateli. Powiązanie osiągnięcia celów określonych w RRP z wypłatami transzy RRF zwiększa jednak znaczenie zaleceń dla poszczególnych krajów. Tę zmianę w procedurach należy monitorować i poddać ocenie, a Komitet wzywa Komisję i Radę do zapewnienia wyważonego podejścia.

2.8. W szczególności konieczne jest ściślejsze zaangażowanie partnerów społecznych i organizacji społeczeństwa obywatelskiego w proces semestru na szczeblu krajowym w celu zapewnienia odpowiedniej reprezentacji wszystkich grup społecznych, propagowania dostosowanych rozwiązań cieszących się pełnym poparciem zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego oraz osiągnięcia szerszego zaangażowania w RRP. Komitet wzywa do reformy semestru gwarantującej, w drodze dyrektywy lub rozporządzenia, skuteczny, wysokiej jakości udział zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego. W toku formalnego procesu konsultacji opartego na zasadach i przejrzystych procedurach organizacjom społeczeństwa obywatelskiego należy udzielać odpowiednich informacji na piśmie i dawać im wystarczająco dużo czasu na przeanalizowanie wniosków i sporządzenie uwag i propozycji. Uwzględnieniu lub odrzuceniu tych propozycji musi towarzyszyć uzasadnienie zawarte w dokumentach publicznych.

2.9. W kontekście RRP Komitet z zadowoleniem przyjmuje zalecenie Komisji dotyczące „opiera[nia] się na doświadczeniach uzyskanych w ramach skutecznego stosowania zasady partnerstwa podczas programowania i wdrażania polityki spójności”, do czego Komitet wzywał w opinii w sprawie rocznej analizy zrównoważonego wzrostu gospodarczego 2022. Zaangażowanie zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego musi być obowiązkowe. W swojej pierwszej rezolucji⁽¹⁰⁾ dotyczącej zaangażowania społeczeństwa obywatelskiego w opracowanie planów Komitet stwierdził, że w większości państw członkowskich poziom takiego uczestnictwa społeczeństwa obywatelskiego jest w dużej mierze niewystarczający i wezwał do określenia minimalnych norm dotyczących takich konsultacji. W swojej drugiej rezolucji⁽¹¹⁾ Komitet wezwał wiele państw członkowskich do zwiększenia zaangażowania organizacji społeczeństwa obywatelskiego, przejrzystego wdrażania i monitorowania, a także udzielania informacji ogółowi społeczeństwa, a jednocześnie propagowania dalszego dialogu na temat RRP ze wszystkimi zainteresowanymi stronami, co może przyczynić się do zapobiegania nadużyciom i oszustwom. W rezolucji tej przedstawiono ponadto dobre praktyki, takie jak ustanowienie organu monitorującego, w skład którego wchodzi m.in. przedstawiciele społeczeństwa obywatelskiego i który może służyć jako przykład dla innych państw członkowskich. Podczas swojej dorocznej konferencji grupa ds. europejskiego semestru Komitetu ponownie wezwała do tego, aby uczestnictwo społeczeństwa obywatelskiego stanowiło obowiązek przewidziany w prawie⁽¹²⁾. Wezwanie do odpowiedniego zaangażowania zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego oraz władz lokalnych i regionalnych odzwierciedlono również w sporządzonym z własnej inicjatywy wspólnym sprawozdaniu Komisji Budżetowej i Komisji Gospodarczej i Monetarnej z wdrażania RRF⁽¹³⁾ zawierającym wkład Parlamentu Europejskiego w sprawozdanie z przeglądu wdrażania RRF, które Komisja Europejska przyjęła 29 lipca 2022 r.⁽¹⁴⁾

3. Uwagi szczegółowe

3.1. Energia i zrównoważenie środowiskowe

3.1.1. Komisja słusznie podkreśla, że przyspieszenie dekarbonizacji „zmniejszy naszą zależność od paliw kopalnych, pomagając jednocześnie w osiągnięciu celów klimatycznych na 2030 r.” Komitet podkreślił, że zrównoważenie środowiskowe musi odgrywać główną rolę i z zadowoleniem przyjął zwiększenie celu w zakresie odnawialnych źródeł energii do co najmniej 45 % ogólnego koszyka energetycznego UE oraz cel w zakresie efektywności energetycznej zakładający obniżenie zużycia energii o 13 % do 2030 r. w ramach planu REPowerEU. Podobnie z zadowoleniem przyjmuje się zalecenia dotyczące inwestycji w energię, które powinny koncentrować się m.in. na wsparciu gospodarstw domowych znajdujących się w trudnej sytuacji, promowaniu mobilność zgodnej z zasadami zrównoważonego rozwoju i dekarbonizacji przemysłu, badaniach naukowych i innowacjach oraz rozwoju infrastruktury, w tym w kontekście transgranicznym.

⁽¹⁰⁾ Dz.U. C 155 z 30.4.2021, s. 1.

⁽¹¹⁾ Zob. rezolucja EKES-u „Jak poprawić zaangażowanie zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego w krajowe plany odbudowy i zwiększania odporności?” (Dz.U. C 323 z 26.8.2022, s. 1).

⁽¹²⁾ Doroczna konferencja grupy ds. europejskiego semestru 2022 – Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (europa.eu).

⁽¹³⁾ 2021/2251 (INI), pkt 88.

⁽¹⁴⁾ COM(2022) 383 final.

3.1.2. Już przed wojną w Ukrainie istniało niedopasowanie finansowania do potrzeb inwestycyjnych. Szacuje się, że roczne dodatkowe potrzeby inwestycyjne na osiągnięcie celu pośredniego zakładającego spadek emisji na poziomie 55 % do 2030 r. w porównaniu z poziomem w 1990 r. wynoszą 520 mld EUR⁽¹⁵⁾. Ponadto występują potrzeby w zakresie podnoszenia i zmiany kwalifikacji, przystosowania się do zmiany klimatu i kluczowych technologii, takich jak baterie. Z drugiej strony, około 30 % budżetu UE na lata 2021–2027 zostanie wydane na zieloną transformację. Oczekuje się, że wkład w ramach polityki spójności wyniesie około 100 mld EUR w tym dziesięcioleciu, a 224,1 mld EUR powinno pochodzić z RRF⁽¹⁶⁾. Z analizy Komisji wynika, że REPowerEU wiąże się z dodatkowymi inwestycjami w wysokości 210 mld EUR od chwili obecnej do 2027 r. oprócz tego, co jest potrzebne do osiągnięcia celów wyznaczonych we wnioskach w ramach pakietu „Gotowi na 55”. W celu uruchomienia środków finansowych przedstawiono szereg możliwości, które w dużej mierze opierają się na komponencie pożyczkowym RRF. Komitet wzywa Komisję do przedstawienia uporządkowanej wizji ze wskazaniem, które fundusze UE należy wykorzystywać oraz w jakim stopniu inwestycje powinny być finansowane z programów UE, przez państwa członkowskie lub w ramach narzędzi finansowania prywatnego lub mieszanego.

3.1.3. Ze względu na pilną potrzebę przyspieszenia transformacji energetycznej stanowiącej przedmiot wspólnego zainteresowania Komitet zdecydowanie zaleca, aby państwa członkowskie szybko i kompleksowo wykorzystały możliwości, jakie oferują NGEU, RRP i niedawny plan REPowerEU. Jeżeli okaże się, że istniejące środki są niewystarczające do sprostania potrzebom finansowania, które mogą wzrastać, konieczne będzie podjęcie dalszych działań. EKES wzywa do utworzenia Funduszu Dostosowania do Zmiany Klimatu⁽¹⁷⁾ w celu zapewnienia natychmiastowego wsparcia w przypadku klęsk żywiołowych. Ponadto, nawet gdyby wprowadzono złotą regułę budżetową, niektóre państwa członkowskie mogłyby nadal nie być w stanie gromadzić potrzebnych kwot bez narażania swojej stabilności fiskalnej. W związku z tym należy rozważyć wzmocnienie NGEU i/lub InvestEU. Powiązanie dotacji lub pożyczek z inwestycjami w transformację energetyczną może stanowić punkt zwrotny. Komitet wzywa do przyjęcia sprawiedliwego i wyważonego podejścia do poprawy otoczenia działalności gospodarczej i wydajności. W każdym przypadku Komitet przestrzega przed ograniczaniem środków finansowych na cele społeczne i sprawiedliwą transformację w ramach restrukturyzacji istniejących funduszy, a także w kontekście nowych wieloletnich ram finansowych.

3.1.4. Komisja słusznie podkreśla, że „[p]rzeksztalcenie gospodarki europejskiej powiedzie się tylko pod warunkiem że będzie ona miała sprawiedliwy i sprzyjający włączeniu społecznemu charakter, a możliwości niesione przez dwojaką transformację będą dostępne dla każdego”⁽¹⁸⁾. Nie można rzucać słów na wiatr. Komitet ponownie wzywa do przygotowania opisu i analizy wpływu transformacji na zatrudnienie i umiejętności⁽¹⁹⁾. W czasach braku bezpieczeństwa i kryzysów jeszcze większy nacisk należy kłaść na dialog społeczny i prawidłowy ład korporacyjny z udziałem pracowników oraz zaangażowanie partnerów społecznych i zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego w kształtowanie polityki. Ponadto dużą wagę należy nadal przykładać do wszystkich aspektów zrównoważenia środowiskowego, w tym bioróżnorodności i zapobiegania zanieczyszczeniom. Zasadę „nie czyni poważnych szkód” należy również stosować w kontekście zaktualizowanych krajowych planów odbudowy i zwiększania odporności.

3.2. Wydajność

3.2.1. Urzeczywistnienie jednolitego rynku powinno przynieść dalszą pozytywną konwergencję gospodarczą i społeczną między państwami członkowskimi. Komitet zgadza się z Komisją, że należy wyeliminować wszelkie zakłócenia i bariery na jednolitym rynku. Wsparcie regionów w uwolnieniu ich pełnego potencjału będzie skutkowało nie tylko większą integracją jednolitego rynku, ale również wzrostem wydajności UE i stabilności energetycznej, jako że regiony znacznie różnią się pod względem zdolności do produkcji energii ze źródeł odnawialnych. Należy poczynić postępy w kierunku ukończenia tworzenia unii rynków kapitałowych i unii bankowej, a jednocześnie zapewnić stabilność rynków finansowych, aby rozwijać wiarygodne i stabilne finanse i inwestycje. W szczególności zaciąganie pożyczek na potrzeby NGEU powoduje umocnienie unijnych rynków kapitałowych i międzynarodowej roli euro. Ponadto Komitet wskazuje na ramy zrównoważonego finansowania, których celem jest ukierunkowanie inwestycji prywatnych na zrównoważony rozwój, a jednocześnie podkreśla znaczenie uwzględniania ryzyka związanego z klimatem.

3.2.2. Komitet z zadowoleniem przyjmuje kompleksowe podejście w zakresie polityki, zgodnie z którym inwestycje i reformy mają przyczynić się do poprawy otoczenia działalności gospodarczej i propagowania wydajności w sprawiedliwy i wyważony sposób. Reformy powinny koncentrować się na skutecznej administracji publicznej, nowoczesnej infrastrukturze transportowej, wysokiej jakości szkoleniach i edukacji oraz efektywnej gospodarce zasobami. Komitet

⁽¹⁵⁾ Wzrost z 683 mld EUR rocznie zainwestowanych w poprzednim dziesięcioleciu. W scenariuszu pośrednim dodatkowe średnie roczne potrzeby inwestycyjne oszacowano na 360 mld EUR do 2030 r. Zob. *Bruegel Policy Contribution*, wydanie nr 18/21 – wrzesień 2021 r. Po roku 2030 potrzeby inwestycyjne będą jeszcze większe.

⁽¹⁶⁾ COM(2022) 231 final.

⁽¹⁷⁾ Zob. opinia EKES-u Fundusz Dostosowania do Zmiany Klimatu finansowany z Funduszu Spójności i NGEU (Dz.U. C 486 z 21.12.2022, s. 23).

⁽¹⁸⁾ Komunikat Komisji Europejskiej „W kierunku zielonej, cyfrowej i odpornej gospodarki” (COM(2022) 83 final).

⁽¹⁹⁾ Zob. 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).

zgadza się z Komisją, że główne znaczenie mają niezależne, wysokiej jakości i skuteczne systemy wymiaru sprawiedliwości oraz dobrze funkcjonujące ramy antykorupcyjne. Badania naukowe i innowacje wraz z edukacją pozostają podstawowymi narzędziami umożliwiającymi zwiększenie wydajności i konkurencyjności, przyspieszenie zielonej i cyfrowej transformacji, rozwój pozytywnej konwergencji i umocnienie strategicznej autonomii UE. Komitet z zadowoleniem przyjmuje zalecenia Komisji między innymi dotyczące ułatwiania transferu wiedzy, osiągnięcia doskonałości, wspierania innowacji w działalności gospodarczej i przyciągania talentów.

3.2.3. Komitet przedstawia następujące uwagi dotyczące komunikatu w sprawie naszego europejskiego modelu wzrostu. Komisja podkreśla działania prowadzone w celu zmniejszenia strategicznych zależności, takie jak partnerstwa międzynarodowe, sojusze przemysłowe, inwestycje publiczne i prywatne oraz w szczególności dywersyfikacja łańcuchów dostaw. Komitet podkreśla znaczenie propagowania przez UE programu na rzecz wolnego handlu w sprawiedliwy sposób bez zaniebdywania celów środowiskowych i społecznych w kontekście łańcuchów dostaw. Jeżeli chodzi o dostawy surowców krytycznych, UE nie powinna tworzyć nowych zależności od państw, które nie podzielają wartości UE, ale powinna dążyć do uzyskania strategicznej autonomii. Ponadto produkcję kluczowych produktów takich jak leki należy przenieść do UE, aby zapewnić ich dostępność na wypadek sytuacji wyjątkowej.

3.2.4. Cyfryzacja stanowi czynnik ułatwiający przeprowadzenie zielonej transformacji oraz zwiększenie wydajności i konkurencyjności. Komisja słusznie podkreśla następujące cztery obszary działania: rozwój edukacji cyfrowej, umiejętności i kompetencji cyfrowych; bezpieczną i zrównoważoną infrastrukturę cyfrową i infrastrukturę połączeń; transformację cyfrową przedsiębiorstw oraz cyfryzację usług publicznych i systemów edukacji. Aby osiągnąć te cele, konieczne będzie zwiększenie inwestycji w kluczowe technologie cyfrowe, w tym cyberbezpieczeństwo, sztuczną inteligencję, przestrzenie danych i półprzewodniki. Komitet wzywa do zrównoważonej cyfryzacji realizowanej poprzez ochronę praw socjalnych, zwiększenie efektywności energetycznej i ograniczenie odpadów elektronicznych i zużycia wody.

3.2.5. Zdaniem Komisji, źródłem znacznej części inwestycji służących finansowaniu dwojakiej transformacji i zwiększeniu odporności będzie sektor prywatny, natomiast inwestycje publiczne należy dobrze ukierunkowywać, tak aby zachęcały prywatnych inwestorów i pomogły skorygować niedoskonałości rynku. W praktyce UE dąży do uruchomienia w ciągu następnej dekady co najmniej 1 bln EUR za pośrednictwem budżetu UE i powiązanych instrumentów. Komisja słusznie twierdzi, że wsparcie publiczne musi być dobrze ukierunkowane i dotyczyć projektów o wyraźnej wartości dodanej, a polityka konkurencji ma odegrać kluczową rolę w tym zakresie. W szczególności w kontekście Programu InvestEU lub podobnych programów Komitet podkreśla potrzebę przejrzystości i monitorowania z myślą o zapewnieniu integralności i osiągnięciu wyznaczonych celów. Należy unikać nieoczekiwanych efektów poprzez niesubsydiowanie inwestycji, które i tak by zrealizowano. Alokacje muszą być przejrzyste, a podział ryzyka musi obywać się w sposób prawnie wiążący tak, aby sektory publiczne nie były obciążone nadmiernym ryzykiem. Nie należy generować kosztów wyższych niż w przypadku finansowania publicznego, a środki pomocy państwa należy powiązać z tworzeniem wysokiej jakości miejsc pracy oraz poszanowaniem praw pracowniczych, norm środowiskowych i zobowiązań podatkowych.

3.3. Sprawiedliwość

3.3.1. Choć UE prosperuje stosunkowo dobrze jak na standardy światowe, to jednak nierówności między państwami członkowskimi i regionami oraz w ich granicach stanowią poważne wyzwanie. Komisja wskazuje, że dzięki szybkiej reakcji politycznej ogólne nierówności dochodowe i zagrożenie ubóstwem lub wykluczeniem społecznym nie ulegały znaczącym zmianom w latach 2019–2020, natomiast nie ma pewności co do skutków w średnim terminie. Kryzys w nieproporcjonalnie dużym stopniu dotknął tych, którzy już wcześniej funkcjonowali w gorszych warunkach. Gwałtowne podwyżki najmocniej uderzyły w najuboższe gospodarstwa domowe. Ponadto ceny nieruchomości mieszkalnych nadal znacznie rosły – w niektórych państwach członkowskich odnotowano najszybsze tempo wzrostu cen od ponad dziesięciu lat – podczas gdy stopy procentowe zaczynają rosnać. Miliony osób uzyskują mniejszy dochód do dyspozycji i z trudem udaje im się przetrwać do końca miesiąca. Nadal odnotowuje się wysoki poziom niepewności, rośnie liczba katastrof związanych z klimatem, a dwojaka transformacja skutkuje zmianami strukturalnymi.

3.3.2. Zrównoważony rozwój społeczny nie stanowi wyłącznie celu samego w sobie, ale jest również warunkiem koniecznym do uzyskania stabilnej sytuacji gospodarczej i politycznej, sprawiedliwej wydajności i konkurencyjności. Spadające dochody w ujęciu realnym i niejasne oczekiwania wpływają nie tylko na dobrostan jednostek, ale również na popyt gospodarczy i tym samym na plany inwestycyjne, produkcję i wzrost gospodarczy. Ponadto, o ile sektor bankowy okazał się odporny i udało się znacznie ograniczyć poziom kredytów zagrożonych, z wyjątkiem trzech państw członkowskich, odporność ta może być zagrożona w przypadku wystąpienia dalszego pogorszenia koniunktury gospodarczej. Komitet przestrzega przed takimi efektami drugiej rundy. Jeżeli chodzi o rosnące ceny, konieczne jest pilne zapewnienie ochrony gospodarstw domowych znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji i zabezpieczenie siły nabywczej gospodarstw domowych o niskich i średnich dochodach, które odpowiadają za większą część popytu.

3.3.3. Komitet z zadowoleniem przyjmuje środki wprowadzone w celu ochrony gospodarstw domowych znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji i złagodzenia społecznego wpływu wielu kryzysów w UE, w tym na przykład przyjęcie instrumentu SURE, a także środki wprowadzone w celu wsparcia osób uciekających z Ukrainy. Komitet zgadza się również z Komisją w kwestii istotności zapewnienia dostępu do edukacji o wysokiej jakości na wszystkich poziomach, odpowiedniego zasięgu siatki bezpieczeństwa socjalnego i dostępności przystępnych cenowo mieszkań socjalnych oraz

posiadania sprawnych, odpornych i zrównoważonych systemów opieki zdrowotnej. EKES zwraca uwagę na potrzebę wspierania również młodych ludzi dotkniętych kryzysem energetycznym. W praktyce podstawę stanowi pełne wdrożenie Europejskiego filaru praw socjalnych: jego realizacja w ramach cyklu europejskiego semestru wraz z monitorowaniem za pośrednictwem tablicy wskaźników społecznych stanowi krok we właściwym kierunku. Ponadto z wielkim zadowoleniem przyjmuje się reformy i inwestycje w ramach RRP, które wnoszą wkład we włączenie społeczne i odporność.

3.3.4. Z wywiadów przeprowadzonych w kontekście rezolucji Komitetu w sprawie zaangażowania zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego wynika, że społeczny wymiar niektórych RRP jest stosunkowo niedopracowany. Komitet zaleca zwracanie szczególnej uwagi na efekty dystrybucyjne i szczegółowe uwzględnienie Europejskiego filaru praw socjalnych w kontekście RRP. Ponadto Komitet zwraca się o przedstawienie szacunkowej kwoty inwestycji potrzebnych do realizacji filaru. EKES podkreśla znaczenie znalezienia równowagi między swobodami gospodarczymi a prawami socjalnymi i prawami na rynku pracy. Krajowe prawa ochronne na rzecz pracowników nigdy nie mogą być klasyfikowane jako bariery administracyjne dla rynku⁽²⁰⁾. Przy wzmacnianiu jednolitego rynku należy w równym stopniu przestrzegać praw socjalnych i pracowniczych, by zapewnić w sprawiedliwy sposób postępy UE na drodze do zrównoważenia gospodarczego, społecznego i środowiskowego.

3.4. Stabilność makroekonomiczna

3.4.1. Umożliwienie udzielania i wdrożenie krajowego i unijnego wsparcia fiskalnego na dużą skalę w sposób decydujący przyczyniło się do ochrony stabilności gospodarczej, społecznej i politycznej, zwłaszcza dzięki zwiększeniu poziomu zaufania. Ponadto, chociaż wybuch wojny poważnie wpłynął na ożywienie gospodarcze, bardzo prawdopodobne jest, że ekspansywny kurs polityki fiskalnej w 2022 r. przyczyni się do ponownego złagodzenia wpływu ostatniego kryzysu i ochrony stabilności. Komitet popiera zalecenia Komisji dotyczące umożliwienia działania automatycznych stabilizatorów i zwiększenia inwestycji w celu realizacji dwojakiej transformacji. Komitet ze szczególnym zadowoleniem przyjmuje dalsze stosowanie ogólnej klauzuli wyjścia w całym 2023 r., ponieważ w praktyce sytuacja gospodarcza w UE nie unormowała się, a państwa członkowskie muszą być w stanie w razie potrzeby szybko reagować. Komitet dostrzega, że EBC podniósł stopy procentowe po raz pierwszy od jedenastu lat, i zdecydowanie wzywa do wprowadzenia środków z zakresu polityki w celu zapewnienia, by spready rentowności obligacji europejskich miały umiarkowany poziom i zapobiegania zawirowaniom na rynkach finansowych, tak aby nie zagrozić inwestycjom prywatnym w transformację energetyczną i uniknąć recesji. Chociaż cele te mogą wymagać szerokiego wykorzystania zestawu narzędzi EBC, to jednak sama polityka pieniężna nie będzie w stanie w zrównoważony sposób ograniczyć obecnej dynamiki cen.

3.4.2. Komitet z zadowoleniem przyjmuje działania dyskrecjonalne w ramach polityki fiskalnej, które przyjęto w celu zmniejszenia wpływu wysokich cen energii i które są szacowane na 0,6 % PKB UE w 2022 r., wobec szczególnie narażonych sektorów przemysłu znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji. Problemy niedoboru energii i wpływu na ceny innych towarów mogą jednak być istotne również w perspektywie średnioterminowej w kontekście trwających napięć geopolitycznych i dalszej presji na obniżenie cen w gospodarce UE. Ponadto perspektywy niskiego wzrostu gospodarczego oraz coraz silniejsza presja cenowa stanowią nowe problemy, które należy uwzględnić w polityce gospodarczej UE. Dlatego też Komitet popiera zalecenie Komisji, zgodnie z którym UE powinna być gotowa reagować na zmieniającą się sytuację gospodarczą. Należy uważnie monitorować sytuację, tak aby możliwe było jak najwcześniejsze wykrycie nowych czynników negatywnych wymagających zastosowania stabilizującego impulsu fiskalnego oraz przewidywanie konieczności rozszerzenia działań wspierających.

3.4.3. Komitet wyraża zastrzeżenia co do utrzymania wzrostu wydatków bieżących finansowanych ze środków krajowych poniżej średniookresowego wzrostu produktu potencjalnego w państwach członkowskich o wysokim poziomie zadłużenia, a jednocześnie podkreśla, że w ramach każdej kontroli bieżących wydatków pierwotnych należy uwzględnić wpływ społeczny, i przestrzega przed cięciami wydatków na cele społeczne, opiekę zdrowotną i edukację. Z kolei różnice między państwami członkowskimi należy niwelować w sposób zorientowany na dobrobyt, na przykład poprzez propagowanie badań i rozwoju oraz rozwijanie szkoleń. Komitet ma również wątpliwości, czy sensowne jest oceniać stosowność wszczęcia procedur nadmiernego deficytu wiosną 2023 r., i wskazuje, że unijne reguły fiskalne prawie w ogóle nie zostały wdrożone⁽²¹⁾, a sankcje w ramach drugiej fazy procedury nadmiernego deficytu nigdy nie zastosowano, ponieważ w trudnych czasach gospodarczych takie sankcje jedynie jeszcze bardziej pogorszyłyby sytuację. Ponadto Komitet kwestionuje ewentualne stosowanie procedur nadmiernego deficytu w czasie, w którym klauzula wyjścia nadal jest aktywna.

⁽²⁰⁾ Zob. opinia EKES-u w sprawie rocznej analizy zrównoważonego wzrostu gospodarczego 2022 (Dz.U. C 275 z 18.7.2022, s. 50), pkt 3.2.3.

⁽²¹⁾ Z prognoz MFW z października 2015 r. wynika, że oczekiwano, iż dziewięć państw członkowskich nie będzie przestrzegać zasady obniżenia zadłużenia o jedną dwudziestą przez kolejne trzy lata. Nie zrealizowano drugiej fazy procedury nadmiernego deficytu (*Bruegel Policy Contribution*, marzec 2016 r.).

3.4.4. Komitet przywołuje swoje rozważania dotyczące niedociągnięć obecnych ram budżetowych i ponownie wzywa do ich modernizacji m.in. poprzez określenie realistycznych i operacyjnych docelowych wartości deficytu i długu ⁽²²⁾, uwzględnienie złotej reguły budżetowej w ramach inwestycji i przewidzenie większej elastyczności i zróżnicowania między państwami bez narażania stabilności fiskalnej w średnim okresie. Należy chronić solidną wartość euro dzięki zrównoważonemu podejściu monetarnemu i fiskalnemu zgodnemu z należytych zarządzaniem makroekonomicznym. Ponadto Komitet wzywa Komisję do przedstawienia wytycznych dotyczących okresu przejściowego, w którym nie należy uruchamiać procedury nadmiernego deficytu, zanim znowelizowane ramy wejdą w życie ⁽²³⁾. Ponadto w rezolucji z dnia 8 lipca 2021 r. Parlament Europejski podkreślił, że „potrzebny jest jasny plan przeglądu ram budżetowych, najlepiej przed dezaktywacją ogólnej klauzuli wyjścia” oraz że „stosowanie obecnych ram budżetowych, w szczególności ścieżek dostosowawczych, prowadziłyby do wysokiego tempa redukcji zadłużenia, podważając plan odbudowy gospodarek”. Ponadto, aby uniknąć zagrożeń dla stabilności oraz zwiększyć gotowość na sytuacje kryzysowe i zdolności reagowania, należy rozważyć utworzenie odpowiednich funduszy UE.

3.4.5. Komitet w pełni popiera zalecenie, zgodnie z którym należy dalej wspólnie zwiększać starania na rzecz zwalczania agresywnego planowania podatkowego i uchylania się od opodatkowania, a także powiązanych skutków obocznych w państwach członkowskich, oraz wzywa do podjęcia skoordynowanego działania. Komitet z zadowoleniem przyjmuje porozumienie OECD dotyczące reformy opodatkowania osób prawnych i zachęca państwa członkowskie do jej szybkiej realizacji. UE powinna propagować to porozumienie na poziomie międzynarodowym, w szczególności w kontaktach z głównymi partnerami handlowymi. Ponadto z zadowoleniem przyjmuje się strategię przesuwania obciążeń podatkowych z pracy i – pod warunkiem należytego uwzględnienia efektu dystrybucyjnego – na wspieranie dwojakiej transformacji. Na przykład podatek od nieruchomości w mniejszym stopniu zakłóca konkurencję i umożliwiłyby odejście od opodatkowania pracy. Ponadto Komitet zwraca uwagę na fakt, że w kontekście zapewnienia rozważnej polityki fiskalnej uwzględnia się wyłącznie środki związane z wydatkami, a nie środki oparte na dochodach. Podsumowując, sprawiedliwy system dochodów stanowi warunek konieczny do osiągnięcia stabilności fiskalnej i przywrócenia zdrowych finansów publicznych, w szczególności w państwach wysoko zadłużonych.

Bruksela, dnia 27 października 2022 r.

Christa SCHWENG
Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

⁽²²⁾ Klaus Regling, dyrektor Europejskiego Mechanizmu Stabilności, proponuje korektę wskaźnika zadłużenia z 60 % na 100 % i utrzymanie rocznego deficytu na poziomie 3 % PKB.

⁽²³⁾ Dz.U. C 429 z 11.12.2020, s. 227 oraz Dz.U. C 105 z 4.3.2022, s. 11.