

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Banku Centralnego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów oraz Europejskiego Banku Inwestycyjnego – Roczna analiza wzrostu gospodarczego na 2017 r.”**

[COM(2016) 725 final]

(2017/C 173/13)

Sprawozdawca: **Etele BARÁTH**

Wniosek o konsultację	Komisja Europejska, 8.12.2016
Podstawa prawna	Art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Podkomitet odpowiedzialny	SC/046
Data przyjęcia przez podkomitet	17.1.2017
Data przyjęcia na sesji plenarnej	22.2.2017
Sesja plenarna nr	523
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	181/5/36

## **Współpraca, odpowiedzialność i elastyczność**

### **1. Wnioski i zalecenia**

1.1. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) popiera priorytety rocznej analizy wzrostu gospodarczego na 2017 r. przygotowanej przez Komisję Europejską, tzn. skupienie się na wspieraniu tworzenia miejsc pracy i wzrostu za pośrednictwem trzech filarów rocznej analizy wzrostu gospodarczego: kontynuacji reform strukturalnych, zapewniania odpowiedzialnej polityki fiskalnej i pobudzania inwestycji. Wspomniana roczna analiza zapewnia odpowiednią podstawę dla uruchomienia procesu europejskiego semestru, a następnie sporządzenia zaleceń dla poszczególnych krajów.

1.2. Europejski semestr postrzegany jest jako odpowiedni instrument osiągnięcia dalszego postępu w zakresie polityk i reform, co doprowadzi do ożywienia gospodarczego i zatrudnienia. Roczna analiza wzrostu gospodarczego na 2017 r. przedstawia najbardziej naglące priorytety gospodarcze i społeczne, wraz z towarzyszącymi im konkretnymi zaleceniami. Jednak EKES traktuje bardzo poważnie negatywne aspekty zasad paktu stabilności i wzrostu oraz zaleceń dla poszczególnych krajów, stosowanych na szczeblu krajowym w celu wyznaczenia kursu polityki budżetowej w strefie euro.

1.3. W analizie wzrostu gospodarczego stwierdza się, że w UE doszło do wielu pozytywnych zmian i oznak ożywienia gospodarki. Poziom inwestycji zaczyna się podnosić, od 2013 r. utworzono 8 milionów nowych miejsc pracy, osiągnięcie docelowego wskaźnika zatrudnienia na poziomie 75 % jest rzeczywiście możliwe, odnotowuje się ulepszenia strukturalne dotyczące funkcjonowania rynków pracy, a średni poziom deficytu publicznego nieco się zmniejszył w niektórych państwach członkowskich.

1.4. Komitet podziela opinię, według której zapewnienie wszystkim obiecującej przyszłości gospodarczej stanowi podstawę utrzymania europejskiego stylu życia, ale uważa, że potrzebne są dodatkowe wysiłki w tym zakresie. W rocznej analizie wzrostu gospodarczego stwierdzono otwarcie, że ożywienie gospodarcze jest wciąż nietrwałe. Bezrobocie pozostaje wysokie, zagrożenie ubóstwem nawet wzrosło, wskaźniki wzrostu PKB i wydajności są zbyt niskie, ponadto niepokoi fakt, że poziom inwestycji jest wciąż niższy niż przed kryzysem. W strefie euro i ogólnie w UE nadal występują duże dysproporcje i szersze zagrożenia.

1.5. EKES uważa także, że globalizacja, podobnie jak zmiany demograficzne i technologiczne, zwłaszcza cyfryzacja, są ważnymi źródłami przemian, z których wszyscy powinni móc czerpać korzyści. Główne wysiłki należy między innymi skierować na inwestycje w wiedzę, innowacje, edukację i ICT, które są dźwignią wzrostu gospodarczego.

1.6. Komitet zgadza się z wyznaczonymi celami w dziedzinie równości, sprawiedliwości i włączenia oraz zwraca uwagę na znaczenie skoordynowanych polityk i reform.

1.7. Jednocześnie EKES zauważa, że należy koniecznie zwiększyć integrację, aby osiągnąć wspólne cele i przewyciężyć przeszkody. Gwarancją w tym względzie jest europejski system rządów oparty na współpracy i odpowiedzialności, charakteryzujący się zarówno dyscypliną, jak i elastycznością. Europejski semestr wyraźnie pokazuje, że nawiązanie partnerstw na wysokim szczeblu między państwami członkowskimi jest skutecznym sposobem wyjścia z kryzysu.

1.8. EKES popiera zasadniczo zadania określone w rocznej analizie wzrostu gospodarczego na rok 2017, a także podział zadań między Komisją a państwami członkowskimi. Potwierdza także swoją propozycję dotyczącą rozszerzenia europejskiego semestru, którą sformułował już w swej analizie wzrostu gospodarczego na 2016 r. Oprócz zwiększenia inwestycji, przeprowadzenia reform strukturalnych i wzmocnienia równowagi makroekonomicznej, jednym z głównych celów jest także osiągnięcie postępu w zakresie wskaźników „wykraczających poza PKB” – tych docelowych wartości odnoszących się do kwestii społecznych, środowiskowych i w zakresie zrównoważonego rozwoju.

1.9. Zdaniem EKES-u jedynie kompleksowy system wskaźników, taki jak stosowany obecnie, mogący również uwzględnić społeczne i środowiskowe skutki uboczne, jest faktycznie w stanie wykazać rzeczywisty rozwój gospodarczy ukierunkowany na wyniki (wynik krajowy brutto).

1.10. Komitet jest zdania, że nieodzowne jest dokonanie jasnego i zrozumiałego podsumowania politycznych i strategicznych wytycznych dotyczących najbliższej przyszłości oraz tej bardziej odległej. Ważne jest, by priorytety Komisji Junckera, a także oparte na strategii „Europa 2020” cele, które mają zostać osiągnięte do 2030 roku i które obejmują również wyzwania w zakresie zrównoważonego rozwoju, wspólnie określały procesy rozwoju.

1.11. Z najnowszych prognoz Komisji Europejskiej<sup>(1)</sup> wynika, że rozwój gospodarczy państw członkowskich UE nie powinien zasadniczo zmienić się w latach 2016–2018 w stosunku do 2015 r., a głównym źródłem wzrostu nie będą inwestycje, lecz konsumpcja. Taka perspektywa dotycząca niskiego wzrostu i niewielkich inwestycji nie jest korzystna, zwłaszcza że zwiększenie popytu krajowego pozostaje niezwykle ważne dla stymulowania inwestycji.

1.12. Z tego względu, mając również na uwadze ograniczenia kompetencji UE, należy zwiększyć koordynację wszystkich instrumentów polityki społecznej. Dobrze przemyślany system analizy porównawczej, który ma zostać zaproponowany w kontekście przyszłego europejskiego filaru praw socjalnych, mógłby pobudzić proces reform i zapewnić lepszą koordynację polityk społecznych w ramach europejskiego semestru.

1.13. Jednym z zadań rocznej analizie wzrostu gospodarczego powinno być badanie stopnia dostosowania tradycyjnej polityki spójności, będącej obecnie przedmiotem przeglądu śródkresowego, oraz jej finansowania, (europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne) do nowych instrumentów inwestycyjnych (Europejski Fundusz na rzecz Inwestycji Strategicznych (EFIS)). Mając na uwadze, że chodzi tu o jeden z najbardziej dynamicznych instrumentów współpracy między UE a państwami członkowskimi, należy zadbać o lepszą koordynację, także w jego wdrażaniu. Należy koordynować prowadzenie ulepszeń.

1.14. Pakt stabilności i wzrostu jest jednym z głównych filarów funkcjonowania europejskiego semestru. Długoterminowy zrównoważony rozwój gospodarczy, społeczny i środowiskowy musi opierać się odpowiednich i skoordynowanych politykach fiskalnych na poziomie UE oraz przejrzystym i przewidywalnym funkcjonowaniu systemów finansowych.

1.15. EKES zwraca uwagę na fakt, że zmiany strukturalne niezbędne dla osiągnięcia zrównoważonego rozwoju wymagają znacznych funduszy, które będą dostępne tylko pod warunkiem że środki budżetowe wykorzystywane są efektywniej, a inwestycje znacząco skorygowane w górę.

1.16. O ile nowy fundusz europejski, EFIS, umożliwi co do zasady zwiększenie środków w sektorach produkcji i infrastruktury fizycznej, istotnym problemem pozostaje fakt, że poziom inwestycji publicznych i społecznych pozostaje zdecydowanie poniżej wymaganego poziomu. Należy w związku z tym zapewnić odpowiednią elastyczność budżetową.

1.17. EKES zdecydowanie zaleca nadanie priorytetu inwestycjom w systemy kształcenia, szkolenia, zdrowia oraz w inne systemy społeczne, szczególnie w regionach o poniżej średnim poziomie rozwoju.

<sup>(1)</sup> Komisja Europejska, *Winter 2017 Economic forecast – Overview*, 13 lutego 2017 r.

1.18. Europejski system rządów musi cechować się jednocześnie współodpowiedzialnością i sensowną elastycznością. Z jednej strony EKES uważa, że śródk okresowy przegląd budżetu Unii, ponowne określenie celów, znaczący wzrost udziału zasobów i środków własnych oraz poprawa skuteczności i wydajności jego wdrażania mogłyby przyczynić się do opracowania systemu, w którym elastyczność byłaby również postrzegana jako sposób na pokrycie ryzyka. Z drugiej strony poprawa warunków rynkowych i inteligentne regulacje mogą sprzyjać szeroko pojmowanej konkurencyjności europejskiej gospodarki (w tym z ekonomicznego, społecznego i środowiskowego punktu widzenia).

## 2. Kontekst

2.1. Spójność Unii Europejskiej w większym stopniu utrzymują dziś gwarancje prawne i obowiązek współpracy gospodarczej niż wspólna polityczna wola budowania przyszłości. Unia Europejska jest podzielona i nadal boryka się z odnawiającym się kryzysem na różnych płaszczyznach. Wynik głosowania w sprawie Brexitu i związana z tym niepewność wyraźnie potwierdzają taki stan rzeczy. O ile impas polityczny jest głębszy niż impas gospodarczy, to rozbieżności gospodarcze są wciąż istotne, choć w niektórych państwach członkowskich można zaobserwować ożywienie gospodarcze.

2.2. Kryzys migracyjny niesie ze sobą tragiczne przesłanie w skali światowej, co zobowiązuje Europę do jednoczesnego respektowania swoich zobowiązań humanitarnych, zachowania europejskich systemów społecznościowych i społecznych oraz wzmocnienia roli, jaką odgrywa poza granicami kontynentu.

2.3. Jeśli chodzi o funkcjonowanie Unii, to pojawiła się przepaść między percepcją społeczeństwa a rzeczywistością. Partnerskie relacje ustanowione między społeczeństwem obywatelskim i jego organizacjami z jednej strony, a systemem instytucjonalnym Unii z drugiej, są dalekie od satysfakcjonujących, a Europejczycy wyraźnie odczuwają pogorszenie sytuacji. Obywatele oraz przedsiębiorstwa – małe, średnie i duże – oczekują skutecznych inicjatyw.

2.4. Umacnia się pozycja sił politycznych, które przeciwstawiają rzeczywiste lub domniemane wymogi związane z niezależnością narodową wspólnemu dorobkowi prawnemu. W codziennej polityce kładzie się niestety nacisk na różnice raczej niż współpracę.

2.5. Od momentu sformułowania propozycji w ramach analizy śródk okresowej strategii „Europa 2020”, nieodzowne okazało się wzmocnienie procesu rozwoju bezpośrednio związanego z obywatelami europejskimi, a także powiązanych instrumentów, by nadać konkretny wymiar wartościom europejskim i realizować interesy UE.

2.6. Kryzys gospodarczy i wynikający z niego spadek inwestycji spowodowały rozbitcie jedności państw członkowskich, która opierała się na wzroście, i doprowadziły do wciąż narastających napięć. Wbrew nadrzędnemu celowi Unii, różnice w rozwoju między państwami członkowskimi, zwłaszcza niektórymi regionami, pogłębiają się.

2.6.1. Ponadto należy dostosować ustalone w 2005 r. zasady dotyczące deficytu budżetowego do obecnej sytuacji gospodarczej i społecznej w UE. Należy także uwzględnić to, że niektóre wydatki publiczne, na przykład na edukację, nie powinny być brane pod uwagę przy obliczaniu deficytu, ponieważ stanowią ważne inwestycje w przyszłość.

2.7. O ile Unia Europejska wywiera istotną siłę przyciągania, to ogólnie rzecz biorąc wciąż nie odzyskała jeszcze swojej atrakcyjności dla inwestorów. Jeśli chodzi o inwestycje produkcyjne, to UE stopniowo ustępuje pola Stanom Zjednoczonym. Państwa osiągające gorsze wyniki działają hamująco na kraje wykazujące największą dynamikę. Spadek poziomów wydajności i słabość procesów innowacji zmniejszają wskaźnik europejskiej wartości dodanej w kontekście światowej konkurencji.

2.8. W niektórych krajach inwestycje w produkcję spadają pomimo znacznej nadwyżki budżetowej. Przeszkadza to w nadrobieniu opóźnień, a reakcja na te zjawiska jest powolna i biurokratyczna.

2.8.1. Niemniej EKES uważa, że inwestycje oraz konsumpcja są bardzo potrzebne, by stworzyć warunki dla dokonania transformacji gospodarczej w kierunku zrównoważonej gospodarki zdolnej przeciwdziałać zmianie klimatu. Należy zapewnić nowe szkolenia i tworzyć miejsca pracy, aby pobudzić europejską konkurencyjność.

2.9. W 2014 r. Komisja Europejska stworzyła nowy paradygmat rozwoju gospodarczego. Sformułowane w nim cele nadają gospodarce nową kluczową dynamikę i obejmują tworzenie miejsc pracy i wspieranie wzrostu gospodarczego, wzmocnienie jednolitego rynku europejskiego, upraszczanie systemu organów regulujących gospodarkę, konsolidację priorytetowych dokonań europejskich, rynek energii, wspieranie inwestycji w rynki i usługi cyfrowe, priorytetowe traktowanie sieci intelektualnych i fizycznych w celu utworzenia w Europie połączeń wzajemnych, a także zwiększenie odpowiedzialności za środowisko.

2.10. Środki przedsięwzięte w celu wdrożenia tego programu, prace przeprowadzone w ramach programu REFIT oraz Europejski Fundusz na rzecz Inwestycji Strategicznych i związane z nim ramy instytucjonalne zdają się potwierdzać zasadność tych intencji. Niemniej, jak już stwierdzono, wspomniane perspektywy wzrostu nie wystarczą.

2.11. Brak ukierunkowanej na wzrost polityki budżetowej w państwach dotkniętych wysokim poziomem zadłużenia publicznego i wysokim deficytem budżetowym (w niektórych przypadkach spowodowanym załamaniem się sektora finansowego i bankowego raczej niż rozrzutnymi wydatkami publicznymi) przyniósł skutek przeciwny do zamierzonego i przyczynia się do zwiększenia różnic między państwami wykazującymi nadwyżkę a krajami dotkniętymi deficytem. W niektórych przypadkach przyznanie dłuższego okresu czasu w celu bardziej stopniowego dostosowania się mogłoby okazać się skuteczniejsze, gdyż zwiększanie wzrostu gospodarczego odgrywa kluczową rolę w ograniczaniu wskaźników zadłużenia i deficytu.

2.12. Należy wprowadzić szereg narzędzi rozwoju w celu zapewnienia wzrostu, pobudzania symetrycznego dostosowania w całej UE i łagodzenia napięć społecznych. Europejski semestr pozwala zaplanować proces w podziale na kraje i kontrolować jego wdrażanie, lecz proces ten odgrywa jedynie drugorzędną rolę w ustalaniu kursu polityki budżetowej w strefie euro, jak jednoznacznie stwierdziła Komisja w komunikacie w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro (COM(2016) 726 final).

2.13. Główne cele strategii „Europa 2020” są wciąż aktualne. Poziom bezrobocia jest nadal nie do przyjęcia, jako że w UE pracy nie ma ponad 22 mln osób, a w strefie euro ponad 17 mln. Liczba osób żyjących na progu ubóstwa lub zagrożonych ubóstwem przekracza 122 mln. Brak perspektyw dla młodzieży stanowi poważną przeszkodę dla przyszłego ożywienia Europy. Mobilność pracowników jest niewielka. System uczenia się przez całe życie wciąż nie jest centralnym elementem strategii politycznych. Obserwowane tendencje, które są coraz bardziej odległe od wyznaczonych celów, nie są zachęcające. Obecnie obowiązuje już ponad 70 dyrektyw w dziedzinie praw socjalnych. W opinii w sprawie europejskiego filaru praw socjalnych EKES argumentuje, że w ramach przygotowywania rocznej analizy wzrostu gospodarczego jako cel w zakresie praw socjalnych w Europie trzeba wyznaczyć pozytywną konwergencję. Ponadto podkreśla potrzebę zapewnienia wzrostu gospodarczego i konkurencyjności w całej UE. W tym kontekście akcentuje konieczną współzależność polityk w zakresie gospodarki, zatrudnienia i aspektów społecznych<sup>(2)</sup>.

### 3. Uwagi szczegółowe

#### 3.1. Inwestycje

3.1.1. W swojej rocznej analizie wzrostu gospodarczego Komisja Europejska przyznaje centralne miejsce podsumowaniu działań zmierzających do dalszego rozwoju systemu finansowego, które są szczególnie ważne dla konsolidacji funkcjonowania sektora, poprawy skuteczności EFIS, usunięcia barier dla inwestycji oraz rozszerzenia roli europejskiej gospodarki na świecie.

3.1.2. EKES podziela pogląd o zasadniczym znaczeniu utworzenia unii rynków kapitałowych oraz innych warunków ramowych, w celu poprawy warunków finansowania, dywersyfikacji ryzyka i zwiększenia dostępności kredytów – zwłaszcza poprzez usunięcie przeszkód stojących przed sektorem MŚP – oraz w celu wdrożenia w praktyce zasady równości szans.

3.1.3. Tytułem przykładu można tu wymienić rozporządzenie w sprawie europejskich funduszy venture capital oraz wysiłki na rzecz rozwoju funduszu na rzecz przedsiębiorczości społecznej, zapewnianie drugiej szansy upadłym przedsiębiorcom, usprawnienie procedur upadłościowych oraz wprowadzenie systemów prewencyjnej restrukturyzacji. Pobudzanie zaangażowania banków i zwiększanie ich efektywności operacyjnej powinno stanowić jeden z filarów rozwoju działalności inwestycyjnej.

3.1.4. Wszystko wskazuje na to, że Europejski Fundusz na rzecz Inwestycji Strategicznych, oprócz podjętej już decyzji o jego rozszerzeniu, jest istotnym bodźcem europejskiego rynku inwestycji. Może to mieć szczególne znaczenie dla osiągnięcia celów do roku 2030, które obejmują również kryteria dotyczące zrównoważonego rozwoju. Stopniowe przejście na niskoemisyjną gospodarkę o obiegu zamkniętym stworzy nowe miejsca pracy, zwłaszcza w sektorze usług, a produkty spełniające kryteria zrównoważonego rozwoju mogłyby zaoferować nowe możliwości w zakresie innowacji.

<sup>(2)</sup> SOC/542 (Dz.U. C 125 z 21.4.2017, s. 10).

3.1.5. Komitet podkreślał już we wcześniejszych opiniach, że urzeczywistnienie unii energetycznej oraz strategia jednolitego rynku cyfrowego stworzą doskonałe możliwości dla inwestycji. Bardziej dynamiczny rozwój tych obszarów zależy również od międzynarodowych porozumień handlowych (a zmiana stanowisk w polityce globalnej może mieć negatywne reperkusje dla niektórych umów) oraz wynikającej z tego dostępności rynków.

3.1.6. EKES jest zdania, że zasadnicze znaczenie ma możliwość większego niż obecnie wykorzystywania funduszy strukturalnych w celu wspierania edukacji, szkoleń i związanej z tym mobilności.

### 3.2. *Kontynuacja reform strukturalnych*

3.2.1. EKES popiera zobowiązanie na rzecz różnego sposobu wdrażania reform strukturalnych, zgodnie z tym, co zostało uzgodnione. W tym celu należy przewidzieć niezbędne środki na poziomie europejskim i krajowym.

3.2.2. Komitet podziela stanowisko Parlamentu Europejskiego, że dobrze funkcjonujący i elastyczny rynek pracy jest niezbędnym warunkiem osiągnięcia pozytywnej koniunktury gospodarczej. Uważa jednak, że konieczne jest wzmocnienie społecznego wymiaru jednolitego rynku europejskiego.

3.2.3. Zalecenia dla poszczególnych krajów powinny zostać wdrożone z poszanowaniem zdolności fiskalnej państw członkowskich, do których są skierowane, aby umożliwić im opracowanie strategii sprzyjających wzrostowi i włączeniu społecznemu.

3.2.4. EKES z zadowoleniem przyjmuje ogłoszenie przez Komisję w marcu 2016 r. konsultacji w sprawie europejskiego filaru praw socjalnych i zgadza się, że rozwój gospodarczy powinien prowadzić do większego postępu społecznego i spójności. Państwa członkowskie osiągające najlepsze wyniki gospodarcze opracowały bardziej ambitne i skuteczne polityki społeczne, ale ogólnie w Europie trzeba wzmocnić wymiar społeczny i konkurencyjność.

3.2.5. Ważne jest, aby reformy wprowadzone przez państwa członkowskie gwarantowały dostęp do wysokiej jakości usług i świadczeń. Zatem podniesienie jakości edukacji, szkoleń, opieki zdrowotnej, mieszkalnictwa i opieki nad dziećmi jest niezbędnym warunkiem rozwoju gospodarczego i będzie miało bezpośredni wpływ na zmianę stylu życia i integrację społeczną.

3.2.6. Szczególnie istotna jest rola partnerów społecznych w projektowaniu, opracowywaniu i wdrażaniu reform strukturalnych. Powinna ona opierać się między innymi na nowym początku dialogu społecznego, inspirowanym obecnym dialogiem, lecz o wzmocnionych instrumentach partycypacyjnych. Odpowiedzialne zaangażowanie społeczne w dużej mierze zależy od jasnej i bezpośredniej komunikacji, w związku z czym EKES z zadowoleniem przyjmuje ogłoszony przez KE zamiar głębokiego i systematycznego angażowania partnerów społecznych w cykl europejskiego semestru.

3.2.7. Spójny sposób opracowania i realizacji reform pozwoliłby również na większe uwzględnienie wymiaru społecznego w procesie europejskiego semestru. Należy wzbogacić narzędzia i metodologię polityki gospodarczej o wizję ukierunkowaną na długotrwałe rezultaty i o wartości społeczne odzwierciedlające także zrównoważony rozwój.

3.2.8. Integralną częścią procesu reform powinno być wprowadzenie systemu zachęt, który stworzyłby równe warunki działania, bardziej wspierał wzrost i ograniczał możliwości nadużyć.

### 3.3. *Pozytywna polityka fiskalna*

3.3.1. Wdrażanie paktu stabilności i wzrostu i kontrola egzekwowania jego przepisów i wpływu na gospodarki poszczególnych państw członkowskich są ważnymi elementami procesu europejskiego semestru. Godny ubolewania jest fakt, że proces europejskiego semestru okazał się jednostronnym narzędziem, które pod groźbą sankcji zakazuje wysokiego zadłużenia i deficytu, a jednocześnie jedynie zaleca zwykłą redukcję wysokich nadwyżek. EKES popiera elastyczność, zwłaszcza jeśli dzięki niej inwestycje publiczne mogą pobudzać sektory, które również przynoszą długoterminowe korzyści (edukacja, szkolenia i opieka zdrowotna).

3.3.2. EKES uważa jednak, że wdrażanie paktu stabilności i wzrostu musi iść w parze z ustanowieniem procedury na wypadek braku równowagi społecznej, na wzór istniejącej procedury dotyczącej zakłóceń równowagi makroekonomicznej, w ramach której sygnalizowano by i analizowano społeczne skutki działalności gospodarczej w państwach członkowskich. Jak stwierdzono powyżej, należy zwrócić szczególną uwagę na deficyty budżetów krajowych w tych przypadkach, w których są one związane z inwestycjami w przyszłość, na przykład w edukację, lub inwestycjami mającymi na celu stworzenie warunków dla dokonania transformacji gospodarczej w kierunku zrównoważonej gospodarki zdolnej przeciwdziałać zmianie klimatu.



3.3.3. Komitet przyjmuje z zadowoleniem wzmocnienie roli Europejskiego Banku Centralnego (EBC) oraz starania Komisji na rzecz ustanowienia pozytywnego kursu polityki budżetowej dla strefy euro w celu wspierania polityki pieniężnej. EKES uznaje istotną rolę EBC w przywracaniu stabilności systemu finansowego w okresie pokryzysowym. Wysiłki te muszą iść w parze z bardziej zdecydowanymi środkami w celu przyspieszenia tempa wzrostu gospodarczego i tworzenia miejsc pracy. W tym kontekście EKES jest głęboko zaniepokojony i rozczarowany faktem odrzucenia przez Radę zalecenia Komisji dotyczącego pozytywnego kursu polityki budżetowej w strefie euro.

3.3.4. Niski poziom stóp procentowych w obecnym okresie daje państwom członkowskim możliwość zwiększenia inwestycji publicznych, przy jednoczesnym zmniejszeniu swego wskaźnika zadłużenia. EKES jest zdania, że śródkresowy przegląd budżetu UE, przygotowania do kolejnego okresu programowania oraz wprowadzenie „budżetu UE ukierunkowanego na wyniki” powinny stworzyć okazję – w ramach paktu stabilności i wzrostu – do wdrożenia oryginalnych praktyk inwestycyjnych wspierających wzrost gospodarczy i zapewniających zrównoważony rozwój w długiej perspektywie.

3.3.5. Prognozy rocznej analizy wzrostu gospodarczego na 2017 r. mają szczególne znaczenie podczas analizy przemian strukturalnych w społeczeństwie europejskim. Starania zmierzające do łagodzenia negatywnych skutków starzenia się społeczeństwa coraz bardziej obciążają budżety państw członkowskich. Należy raz jeszcze podkreślić znaczenie szkolenia i przekwalifikowania, roli prewencji w sektorze zdrowia i potrzebę zreformowania systemu zabezpieczenia społecznego.

#### 4. Uwagi ogólne

4.1. Szczegółowe opracowanie i wdrożenie priorytetowego programu w celu pełnej konsolidacji systemu finansowego strefy euro jest niezbędne i pilne. Nie powinno to jednak prowadzić do pogłębienia przepaści między krajami Europy.

4.2. W 2017 r. upływa pierwszy okres rozwoju Unii dwóch prędkości ogłoszony przez „pięciu przewodniczących”, mający na celu urzeczywistnienie europejskiej unii gospodarczej i walutowej. W białej księdze nakreślono jego drugi etap. W sytuacji wynikłej po Brexicie szczególnego znaczenia nabiera wzmocnienie czterech unii – walutowej, budżetowej, finansowej i politycznej. Niezbędne wydaje się zwiększenie zdolności finansowych w okresie po Brexicie.

4.2.1. Należy jednocześnie zwiększyć gotowość nawiązania współpracy politycznej, podczas gdy do tej pory uwaga skupiała się przede wszystkim na wzmocnieniu gospodarczego i finansowego systemu strefy euro poprzez utworzenie rad ds. konkurencyjności i produktywności, wzmocnienie unii bankowej i uzgodnienie jej trzeciego filaru, tzn. systemu gwarantowania depozytów, ustanowienie organu odpowiedzialnego za czuwanie nad dyscypliną budżetową i osiągnięcie postępu na drodze do zacieśnionej współpracy na rynkach kapitałowych.

4.2.2. Powinno to wyraźnie skłaniać przywódców UE do określenia ogólnego kierunku strategicznego opierającego się na elastycznej polityce gospodarczej. Zgodnie z Traktatem z Lizbony i ramami regulacyjnymi określającymi jego wdrażanie, taki kierunek będzie w większym stopniu uwzględniał specyfikę społecznościową i społeczną, a także zdolności każdego państwa w zakresie odporności, nawet w tych przypadkach, w których porozumienia w sprawie regulacji gospodarki i ich instrumenty dobrze funkcjonują.

(Bardziej elastyczne podejście do zmniejszania deficytu budżetowego przyjęte ostatnio przez Francję, Hiszpanię czy Portugalię dobrze odzwierciedla taką możliwą zmianę).

4.3. W poprzednich okresach budżetowych i finansowych wymóg dotyczący eksponowania „europejskiej wartości dodanej” nabrał istotnego znaczenia przy definiowaniu programów i zadań. Różne programy otrzymujące wsparcie z funduszy europejskich w coraz większej mierze skupiały się na konkretnej współpracy między państwami członkowskimi UE, w ramach której wspólne wysiłki dały lepszy wynik niż można byłoby osiągnąć wyłącznie na szczeblu krajowym (instrument „Łącząc Europę, program „Horyzont 2020” itp.), bądź sprzyjały konwergencji wspólnych interesów europejskich między szczeblem lokalnym a poziomem państw członkowskich (walka z bezrobociem i ubóstwem, rozwój infrastruktury, rozwój regionalny i miejski itp.). Wielkość dostępnych środków nie jest jednak proporcjonalna do zakresu zadań do wykonania.

4.4. Zbliżeniu celów strategii „Europa 2020” poświęcono również istotną wagę w ramach specjalnych zaleceń dla poszczególnych krajów sformułowanych w toku europejskiego semestru. Oprócz reform budżetowych i strukturalnych wprowadzono wymóg, by również w programach reform państw członkowskich wyznaczać konkretne cele i uściślać zasady ich realizacji. Trzy filary strategii „Europa 2020” – Europa inteligentna, zrównoważona i sprzyjająca włączeniu społecznemu – oraz związany z nią system wskaźników mogą nadal służyć za punkt odniesienia dla stawiania czoła nowym wyzwaniom, które pojawią się do roku 2030.

4.5. W ramach mechanizmu europejskiego semestru cele długotrwałego zrównoważonego rozwoju społeczno-środowiskowego powinny odgrywać ważniejszą rolę. Proces ten może sprzyjać osiągnięciu porozumienia w zasadniczych kwestiach, takich jak promowanie różnych inwestycji w sektorze społecznym i publicznym, uwzględnianie rentownych inwestycji długoterminowych podczas obliczania deficytu budżetowego lub rozwój struktury instytucjonalnej służącej dobrobytowi obywateli. Należy ustanowić nową „złotą regułę budżetową” określającą, co stanowi konsumpcję, a co inwestycję. Można by zapewnić niezbędne warunki ku temu poprzez zbadanie możliwości przeglądu mechanizmów budżetu UE i zwiększenia źródeł środków własnych.

4.6. Wzbudzenie powszechniejszego poczucia uczestnictwa, od etapu określania zadań po ich wdrażanie, i uznanie rosnącej roli beneficjentów końcowych nabierają szczególnego znaczenia w świetle wspomnianego porozumienia. Należy wzmocnić rolę parlamentów krajowych i uwzględnić ich troskę o przestrzeganie zasady pomocniczości.

4.7. Brakuje jednak jednolitej wizji przyszłości, woli politycznej lub zdolności zarządzania. System prawny jest skomplikowany, a udział partnerów społecznych oraz społeczeństwa obywatelskiego ma wymiar czysto formalny, co przekłada się na brak wsparcia ze strony opinii publicznej. Pogłębia to deficyt demokratyczny i podważa zaufanie.

4.8. Obecnie o procesach rozwoju decydują dwie duże grupy bardzo różnych instrumentów i instytucji gospodarczo-finansowych wraz z przypisanymi do nich procedurami. Należałoby wzmocnić komplementarność między tymi grupami, a do tego nie wystarczy określenie stosownych wytycznych. Potrzebne jest rozwiązanie systemowe.

4.8.1. Z jednej strony mamy do czynienia z tradycyjnymi europejskimi funduszami strukturalnymi i inwestycyjnymi, których celem jest wspieranie spójności. Przybierają one formę wspierania inwestycji i rozwoju i są nieustannie modernizowane, lecz ich zasadniczy charakter pozostaje niezmienny. Są one dostępne dzięki redystrybucji budżetu Unii zasilanego składkami najbardziej rozwiniętych państw członkowskich. W niektórych przypadkach beneficjenci nie doceniają prawdziwej wartości tych środków, lecz twierdzą, że im „się należą”.

4.8.2. W celu wspierania wspomnianej komplementarności należy uzupełnić i uprościć uregulowania w ramach śródkresowego przeglądu przewidzianego w ramach procesu siedmioletnich ram finansowych, które trwają do 2020 r.

4.8.3. W taką perspektywę wpisują się propozycje Komisji Europejskiej zmierzające do wzmocnienia celów finansowych, pobudzania inwestycji, stawiania czoła napływowi migrantów czy też ograniczenia bezrobocia młodzieży.

4.8.4. Kluczowe znaczenie mają tu większa elastyczność i uproszczenie uregulowań w dziedzinie dostępu do finansowania.

4.8.5. Druga grupa instrumentów służących realizacji „planu Junckera” to Europejski Fundusz na rzecz Inwestycji Strategicznych (EFIS). Jest to nowy instrument finansowy ukierunkowany na rynek, oferujący możliwość wspierania kapitału wysokiego ryzyka i uruchamiający fundusze publiczne, bankowe i prywatne. Kwota środków przyznanych EFIS osiągnęła już 500 mld EUR, a okres referencyjny trwa do roku 2020. Fundusz ten może odgrywać ważną rolę w następnym okresie programowania.

4.9. Tak stworzony nowy mechanizm zarządzania należy zatem włączyć w przyszłe zarządzanie ukierunkowane na rozwój. Harmonizacja tych dwóch systemów finansowania powinna również odbywać się na szczeblu każdego państwa członkowskiego. W dłuższej perspektywie należałoby połączyć obydwa mechanizmy zarządzania.

4.10. EKES uważa, że nowy komunikat Komisji Europejskiej jest obiecujący. Zawiera on podsumowanie – w perspektywie do 2030 r. – dotychczasowych prac strategicznych, które wytyczają kierunki działania i są zdolne sprostać wyzwaniom dotyczącym zrównoważonego rozwoju.

4.11. Zadania realizowane w ramach nowego procesu programowania powinny opierać się na ograniczonej liczbie jasnych celów. Ich wdrażanie zakłada wprowadzenie nowego instrumentu strategicznego w ramach Komisji Europejskiej – systemu zarządzania opartego na koordynacji, który uwzględniałby także kontrolę społeczną.

4.12. Na podstawie oceny skuteczności i efektywności różnych instrumentów finansowych widać już teraz, że konieczne jest przedstawienie na okres do 2030 r. propozycji, która sprzyjałaby lepszemu podziałowi zadań między tradycyjnymi celami spójności a inwestycjami przeprowadzonymi zgodnie z logiką rynku. Mechanizm oceny projektu powiązany z EFIS zapewnia wysokiej jakości wsparcie metodologiczne, również w przypadku zastosowania tradycyjnych instrumentów spójności.

4.13. Aby poprawić skuteczność i wydajność europejskiego semestru należy wzmocnić instytucjonalną strukturę partnerstwa i otworzyć ją, zgodnie z prawem udziału społeczeństwa, na wszystkich obywateli europejskich. Powinni oni uzyskać gwarancję możliwości dostępu do istotnych informacji i udziału w decyzjach dotyczących planowania i wdrażania. Powinni mieć też możliwość wyrażania swojej opinii na temat projektowanych programów, przetargów i sprawozdań z oceny.

Bruksela, dnia 22 lutego 2017 r.

Georges DASSIS  
Przewodniczący  
*Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego*

---



## ZAŁĄCZNIK

do OPINII

**Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego**

Następujące punkty opinii podkomitetu, które zostały zastąpione poprawkami przyjętymi przez Zgromadzenie, uzyskały poparcie co najmniej jednej czwartej oddanych głosów (art. 54 ust. 4 regulaminu wewnętrznego):

a) **Punkt 1.9:**

*Zdaniem EKES-u jedynie kompleksowy system wskaźników, mogący również uwzględnić społeczne i środowiskowe skutki uboczne, jest faktycznie w stanie wykazać rzeczywisty rozwój gospodarczy ukierunkowany na wyniki (wynik krajowy brutto).*

**Wynik głosowania**

Za: 111

Przeciw: 109

Wstrzymało się: 13

b) **Punkt 2.13:**

*Główne cele strategii „Europa 2020” są wciąż aktualne. Poziom bezrobocie jest nadal nie do przyjęcia, jako że w UE pracy nie ma ponad 22 mln osób, a w strefie euro ponad 17 mln. Liczba osób żyjących na progu ubóstwa lub zagrożonych ubóstwem przekracza 122 mln. Brak perspektyw dla młodzieży stanowi poważną przeszkodę dla przyszłego ożywienia Europy. Mobilność pracowników jest niewielka. System uczenia się przez całe życie wciąż nie jest centralnym elementem strategii politycznych. Obserwowane tendencje, które są coraz bardziej odległe od wyznaczonych celów, nie są zachęcające. Obecnie obowiązuje już ponad 70 dyrektyw w dziedzinie praw socjalnych. „EKES podkreśla, że w całej UE potrzebne są wzrost i konkurencyjność. W tym kontekście podkreśla konieczne wzajemne powiązanie polityk w zakresie gospodarki, zatrudnienia i aspektów społecznych”<sup>(3)</sup>.*

<sup>(3)</sup> Opinia EKES-u w sprawie europejskiego filaru praw socjalnych (SOC/542) (Dz.U. C 125 z 21.4.2017, s. 10).

**Wynik głosowania**

Za: 145

Przeciw: 62

Wstrzymało się: 14

c) **Punkt 3.2.2:**

*Komitet podziela stanowisko Parlamentu Europejskiego, że dobrze funkcjonujący i elastyczny rynek pracy jest niezbędnym warunkiem osiągnięcia pozytywnej koniunktury gospodarczej. EKES odnotowuje, że UE jest najbardziej rozwiniętym regionem na świecie pod względem zabezpieczenia społecznego.*

**Wynik głosowania**

Za: 141

Przeciw: 65

Wstrzymało się: 16