

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Roczna analiza wzrostu gospodarczego na 2019 r.”****(opinia dodatkowa)**

[COM(2018) 770 final]

(2020/C 47/18)

Sprawozdawczyni: **Anne DEMELENNE**

Decyzja Prezydium EKES-u	14.5.2019
Podstawa prawna	Art. 32 ust. 1 regulaminu wewnętrznego oraz art. 29 lit. a) przepisów wykonawczych Opinia dodatkowa
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej
Data przyjęcia przez sekcję	17.10.2019
Data przyjęcia na sesji plenarnej	30.10.2019
Sesja plenarna nr	547
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	140/3/6

**Preambuła**

Niniejsza opinia jest częścią pakietu dwóch opinii dotyczących działań następczych: w sprawie rocznej analizy wzrostu gospodarczego [COM(2018) 770 final] oraz w sprawie zalecenia w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro [COM(2018) 759 final]. Celem jest aktualizacja i rozwinięcie wcześniejszych propozycji EKES-u<sup>(1)</sup>, z uwzględnieniem najnowszych wydarzeń i prognoz gospodarczych dla UE i strefy euro, a także różnych sprawozdań i zaleceń opublikowanych w kontekście obecnego europejskiego semestru. Niniejszy zestaw opinii stanowi ogólny wkład społeczeństwa obywatelskiego UE w politykę gospodarczą, społeczną i środowiskową w następnym cyklu europejskiego semestru, który rozpocznie się w listopadzie 2019 r. EKES wzywa Komisję Europejską i Radę do uwzględnienia tego wkładu w kontekście zbliżającego się „jesiennego pakietu” europejskiego semestru oraz wynikającego z niego międzyinstytucjonalnego procesu podejmowania decyzji.

**1. Wnioski i zalecenia**

1.1. Niniejsza opinia EKES-u jest uzupełnieniem opinii Komitetu w sprawie rocznej analizy wzrostu gospodarczego na 2019 r. Uwzględnia ona zalecenia dla poszczególnych krajów<sup>(2)</sup>(CSR), komunikat Komisji Europejskiej na temat europejskiego semestru oraz stosowne zalecenia Rady. Omówiono w niej bardziej wnikliwie wybrane kwestie gospodarcze i społeczne odnoszące się do europejskiego semestru w 2019 r.

1.2. Jeszcze nie wyeliminowano luki inwestycyjnej w Unii Europejskiej. Nadal potrzebne są inwestycje publiczne i prywatne oraz wydatki na szkolenia i kształcenie (począwszy od wczesnej edukacji) w celu poprawy konkurencyjności europejskich przedsiębiorstw. Należy się odnieść z zadowoleniem do faktu, iż w zaleceniach dla poszczególnych krajów kładzie się w tym roku nacisk na inwestycje. Szczególną uwagę należy zwrócić na inwestycje produkcyjne oraz inwestycje w infrastrukturę społeczną w celu priorytetowego potraktowania zrównoważonego wzrostu gospodarczego, a także na działania mające na celu wdrożenie filaru praw społecznych.

(1) Opinia EKES-u w sprawie rocznej analizy wzrostu gospodarczego na 2019 r. (Dz.U. C 190 z 5.6.2019, s. 24), oraz w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro (2019)” (Dz.U. C 159 z 10.5.2019, s. 49).

(2) COM(2019) 500 final.

1.3. Państwa członkowskie muszą dołożyć większych starań w dziedzinie reform strukturalnych. Zwłaszcza jeżeli chodzi o kraje, które mają nadwyżkę na rachunku obrotów bieżących, z myślą o stabilności gospodarczej i politycznej w Unii Europejskiej i strefie euro należy zaradzić niewielkiej zgodności państw członkowskich z procedurą dotyczącą zakłóceń równowagi makroekonomicznej. EKES wyraża ubolewanie z powodu braku równowagi między, z jednej strony, ogólnymi zaleceniami dotyczącymi istotnych dziedzin takich jak inwestycje, kwestie społeczne i zmiana klimatu a, z drugiej strony, konkretnymi celami liczbowymi strategii wynikającymi z przepisów podatkowych.

1.4. Obecna sytuacja bardzo niskich stóp procentowych umożliwiła uwolnienie środków w budżetach krajowych dzięki niższemu wydatkom z tytułu odsetek od obligacji skarbowych. Państwa członkowskie powinny wykorzystywać te środki do zwiększenia inwestycji materialnych, cyfrowych i środowiskowych, a także wydatków na szkolenia, rozwój umiejętności i kwalifikacji, które należy uznać za inwestycje w zasoby ludzkie, a nie za koszty.

1.5. Co się tyczy zaleceń społecznych dla poszczególnych krajów, należy przyjąć z zadowoleniem większą rolę europejskiego filaru praw socjalnych i tablicy wyników zawierającej wskaźniki społeczne. Komitet zachęca Komisję do kontynuowania i rozwijania tego podejścia w kolejnych cyklach europejskiego semestru. Jeżeli w najbliższych latach nastąpi pogorszenie koniunktury gospodarczej, ważne jest, by pozytywne cele polityki społecznej odgrywały centralną rolę w europejskim semestrze i były traktowane na równi z celami makroekonomicznymi i budżetowymi.

1.6. W ubiegłym roku zmiana klimatu stała się kluczową kwestią, co można by bardziej odzwierciedlić w europejskim semestrze. W cyklu następnego roku należy zawrzeć więcej zaleceń dla poszczególnych krajów mających na celu przezwycięzenie egzystencjalnego zagrożenia zmianą klimatu, przynajmniej jedno zalecenie dla każdego państwa członkowskiego.

1.7. Opodatkowanie powinno sprzyjać inwestycjom produkcyjnym i wydatkom w gospodarce realnej. Dochody podatkowe powinny zostać przesunięte do źródeł innych niż źródła związane z pracą i zrównoważoną konsumpcją.

1.7.1. Finansjalizacja części europejskiej gospodarki stanowi nadmierne obciążenie dla przedsiębiorstw – i ich pracowników – które tworzą miejsca pracy, generują wartość dodaną i zwiększają kapitał rzeczywisty. EKES wnosi, by Komisja zbadała możliwości wykorzystania europejskiego semestru do promowania wartości dla wszystkich zainteresowanych stron, a nie tylko wartości dla akcjonariuszy.

1.7.2. W kontekście tegorocznych zaleceń dla poszczególnych krajów kilka państw członkowskich otrzymało zalecenia dotyczące wzmocnienia dialogu społecznego. Aby zachęcić do udziału partnerów społecznych, należy wprowadzić minimalne normy dotyczące konsultacji z krajowymi partnerami społecznymi przez rządy krajowe na różnych etapach procesu europejskiego semestru.

1.7.3. Polityka Komisji w zakresie dóbr publicznych powinna opierać się na zasadzie, zgodnie z którą prywatyzacja dóbr publicznych ma wykluczać aktywa o znaczeniu strategicznym, którymi lepiej zarządza sektor publiczny, i nie powinna powodować strat netto ponoszonych przez państwo w wyniku sprzedaży w okresach pogorszenia koniunktury gospodarczej.

## 2. Kontekst: priorytety Komisji Europejskiej w europejskim semestrze 2019 i w zaleceniach dla poszczególnych krajów

2.1. Zdaniem Komisji Europejskiej państwa członkowskie poczyniły przynajmniej pewne postępy w realizacji 40 % zaleceń dla poszczególnych krajów do nich adresowanych. Z perspektywy wieloletniej pewne postępy odnotowano w realizacji ponad dwóch trzecich zaleceń dla poszczególnych krajów<sup>(3)</sup>. Podczas gdy w sektorze usług finansowych wdrażanie jest skuteczne, zauważono również postępy we wspieraniu tworzenia nowych miejsc pracy wraz z umowami na czas nieokreślony oraz w rozwiązywaniu problemu segmentacji rynków pracy. Jednak w obszarach kluczowych z punktu widzenia skorygowania zakłóceń równowagi makroekonomicznej wdrażanie jest wciąż ograniczone i zbyt powolne<sup>(4)</sup>.

2.2. Zalecenia dla poszczególnych krajów na 2019 r. opierają się na wnioskach zawartych w sprawozdaniach krajowych z 2019 r. i kładą większy nacisk na inwestycje, przy czym do każdego państwa członkowskiego skierowano co najmniej jedno zalecenie dotyczące inwestycji.

<sup>(3)</sup> COM(2019) 500 final, s. 3–4.

<sup>(4)</sup> Efsthathiou, K. et Wolff, G. (2018), „Is the European Semester effective and useful?” [„Czy europejski semestr jest skuteczny i funkcjonalny?”].

2.3. Jeżeli chodzi o perspektywy makroekonomiczne, niepewność się nie zmniejszyła. Oczekiwane wystąpienie Zjednoczonego Królestwa z Unii Europejskiej oraz globalne wojny handlowe wywołane przez Stany Zjednoczone wciąż są poważnym zagrożeniem dla wzrostu gospodarczego i zatrudnienia w najbliższej przyszłości. Pomimo niskiej zagregowanej stopy bezrobocia w porównaniu z dwoma ostatnimi dziesięcioleciemiami kilka krajów nie osiągnęło poziomu zatrudnienia sprzed kryzysu. Oczekuje się, że tego roku stopa wzrostu PKB w Unii Europejskiej wyniesie zaledwie 1,4 % w UE i 1,2 % w strefie euro <sup>(5)</sup>. Jak zauważyła Rada Prezesów Europejskiego Banku Centralnego <sup>(6)</sup>, stopa inflacji w strefie euro pozostaje zbyt niska w stosunku do ustalonego celu (poniżej, ale blisko 2 % w perspektywie średniookresowej) oraz że w związku z tym polityka fiskalna będzie musiała odegrać pełną rolę w utrzymaniu strefy euro i wzrostu w Unii Europejskiej.

### 3. **Ogólne uwagi dotyczące zaleceń Komisji Europejskiej**

#### 3.1. *Inwestycje*

EKES przyjmuje z zadowoleniem i zdecydowanie popiera szczególnie nacisk na zwiększenie inwestycji, który Komisja Europejska położyła w tegorocznych sprawozdaniach krajowych i zaleceniach dla poszczególnych krajów. Komitet wielokrotnie wzywał państwa członkowskie i Komisję Europejską do położenia większego nacisku na wzrost inwestycji prywatnych i publicznych i odnosi się pozytywnie do faktu, że jedno z jego zaleceń zostało zrealizowane. Inwestycje muszą być zatem efektywne i zrównoważone i należy unikać spekulacyjnych inwestycji finansowych i inwestycji w nieruchomości.

3.1.1. Zgodnie z przyjętą przez Komisję praktyką ustalania ogólnych celów – jako zalecenia dla poszczególnych krajów cele inwestycyjne nie są bardzo konkretne. Jednak nie ma równowagi, gdyż zgodnie z postanowieniami traktatowymi cele fiskalne są bardzo konkretne. Wciąż niejasne jest, w jaki sposób można osiągnąć cele inwestycyjne w krajach, które są ściśle związane wymogami paktu stabilności i wzrostu. Podobnie jak we wcześniejszych opiniach EKES zaleca zatem, by inwestycje odgrywały większą rolę dzięki wprowadzeniu złotej reguły budżetowej do europejskich ram fiskalnych <sup>(7)</sup>.

3.1.2. W ramach europejskiego semestru trzeba zwrócić większą uwagę na zrównoważony wzrost gospodarczy zgodny z celami zrównoważonego rozwoju ONZ na 2030 r., czego odzwierciedleniem jest postulat EKES-u dotyczący rocznej analizy zrównoważonego wzrostu gospodarczego <sup>(8)</sup>. Inwestycje w infrastrukturę muszą stać się ekologiczne i społeczne, ze szczególnym naciskiem na energię ze źródeł odnawialnych, jak przewiduje nowa Komisja. Europejski semestr powinien to odzwierciedlać w jeszcze większym stopniu. Czerpiąc inspirację z godnego uznania faktu, że w tegorocznych zaleceniach dla poszczególnych krajów położono nacisk na inwestycje, EKES proponuje, by Komisja Europejska i Rada rozważyły, czy zalecenia dla poszczególnych krajów powinny zawierać co najmniej jeden konkretny ambitny cel dla każdego państwa członkowskiego, by znacznie obniżyć emisję gazów cieplarnianych do czasu sprostania potencjalnie katastroficznej zmianie klimatu. W tym kontekście przyjmuje z zadowoleniem to, że w ramach swych programów zakupów aktywów (asset purchase programme, APP) sektora prywatnego EBC zainwestował w zielone obligacje, i uważa, że EBC powinien kontynuować i zwiększać to zaangażowanie, gdy podejmie na nowo zakupy netto, na etapie ponownej inwestycji programu.

3.1.3. Co do rzeczywistych potrzeb inwestycyjnych, EKES wzywa Komisję Europejską i państwa członkowskie do przedstawienia konkretnego planu zwiększenia inwestycji publicznych i prywatnych w celu zaradzenia stwierdzonym brakom w ważnych obszarach, aby zapewnić gospodarczą i społeczną przyszłość Europy oraz utrzymać jej konkurencyjność w stosunku do Chin i Stanów Zjednoczonych. Chodzi o inwestycje w technologie informatyczne i sztuczną inteligencję (badania, rozwój, w tym infrastrukturę informatyczną). Konieczne jest również uwzględnienie w tych inwestycjach niezbędnych wydatków w dziedzinie kształcenia, szkolenia zawodowego, podnoszenia kwalifikacji i poprawy mobilności, a także promowanie rozwiązań efektywnych energetycznie w przemyśle i transporcie, np. rozwijania i wykorzystania sieci kolejowej. Wydatki te powinny zostać zwiększone dzięki wykorzystaniu funduszy strukturalnych. Przyczyniłoby się to do zwiększenia konkurencyjności i do rozwiązania problemu niedoboru wykwalifikowanej siły roboczej, który jest uznawany w całej UE za jedną z przeszkód dla inwestycji <sup>(9)</sup>.

3.1.4. Komitet uważa, że możliwe jest wytyczenie bardziej konkretnych zadań i priorytetów strategicznych w zakresie realizacji ogólnych celów Rady Europejskiej. Podczas gdy wskaźniki UE 2020 były zbyt uproszczone, ogólne priorytety uzgodnione przez Radę muszą być konkretne i rozszerzone na inne obszary polityki. EKES wzywa zatem Radę i Komisję, by opracowały strategię długoterminową na 2030 r., której odzwierciedleniem powinny być zalecenia dla poszczególnych krajów z 2020 r <sup>(10)</sup>. Ta długoterminowa strategia powinna obejmować wizję gospodarki dobrobytu w Unii Europejskiej, która wymaga większych inwestycji w działalność produkcyjną, lepszą edukację, umiejętności, kompetencje i szkolenia, ochronę socjalną, zdrowie i oszczędność energii, przystępne cenowo mieszkania oraz promowanie równości kobiet i mężczyzn.

<sup>(5)</sup> „European Economic Forecast, Summer 2019”, Komisja Europejska.

<sup>(6)</sup> Zob. Mario Draghi, prezes EBC, konferencja prasowa – oświadczenie wstępne, Frankfurt nad Menem, 12 września 2019 r.

<sup>(7)</sup> Opinia EKES-u „Roczna analiza wzrostu gospodarczego na 2019 r.”, punkt 3.9.8 (Dz.U. C 190 z 5.6.2019, s. 24).

<sup>(8)</sup> Opinia EKES-u „Roczna analiza wzrostu gospodarczego na 2019 r.” punkt 1.7 (Dz.U. C 190 z 28.6.2019, s. 24).

<sup>(9)</sup> „EBI Investment Report 2018/2019 – Retooling Europe’s Economy”.

<sup>(10)</sup> Zgodnie z opinią EKES-u „Europejski semestr i polityka spójności – w kierunku nowej europejskiej strategii po 2020 r.” (Dz.U. 353 z 18.10.2019, s. 39).

### 3.2. Zaburzona równowaga bilansu obrotów bieżących

3.2.1. Komitet z zadowoleniem przyjmuje fakt, że Komisja Europejska zwraca szczególną uwagę na kraje, które mają nadwyżkę na rachunku obrotów bieżących, co jest poważnym problemem makroekonomicznym strefy euro i Unii Europejskiej. Kraje, które miały w przeszłości deficyt obrotów bieżących, wyeliminowały go, a kraje odnotowujące nadwyżkę na rachunku obrotów bieżących, są wciąż niechętne, by podjąć znaczące działania polityczne w celu zwiększenia popytu krajowego, takie jak wzrost inwestycji publicznych, zwiększenie wynagrodzeń, większe wydatki rządu lub niższe podatki w celu zmniejszenia nadwyżek. Niższe podatki najlepiej wprowadzać, odchodząc od opodatkowania pracy i od VAT-u na rzecz innych źródeł dochodów podatkowych. Jednak wszelkie potencjalne ograniczenie klina podatkowego nie powinno dotyczyć składek na ubezpieczenie społeczne, gdyż są one ważnym elementem finansowym ochrony zdrowia, emerytur, ubezpieczenia od nieszczęśliwych wypadków, bezrobocia i innych celów ochrony socjalnej.

3.2.2. Ze względu na stałą niechęć krajów odnotowujących nadwyżki na rachunku obrotów bieżących do odpowiedniego zwiększenia własnego popytu krajowego, kraje z deficytem obrotów bieżących borykają się z brakiem popytu. Procedura dotycząca zakłóceń równowagi makroekonomicznej unaocznia problem, lecz jest nieskuteczna w zakresie egzekwowania. Dlatego też wdrażanie zaleceń dla poszczególnych krajów jest szczególnie nieskuteczne z punktu widzenia zaleceń w sprawie procedury dotyczącej zakłóceń równowagi makroekonomicznej<sup>(11)</sup>. EKES apeluje do Rady Europejskiej o koordynację strategii makroekonomicznej w celu zwiększenia popytu krajowego w krajach odnotowujących nadwyżkę na rachunku obrotów bieżących, co zmniejszy krajową nadwyżkę na rachunku obrotów bieżących składającą się na nadwyżkę strefy euro. W ramach tej strategii kraje posiadające nadwyżkę na rachunku obrotów bieżących muszą w sposób wiarygodny zobowiązać się do jej stałego i stabilnego zmniejszania.

3.2.3. Ze względu na to, że w czasie ostatnich negocjacji konkretnego kształtu nabrał instrument budżetowy strefy euro, oczywiste stało się, że Radzie Europejskiej nie udało się osiągnąć porozumienia w sprawie znaczącego budżetu strefy euro o funkcji stabilizacyjnej. EKES wyraża zaniepokojenie, że jeżeli pojawią się poważne zagrożenia dla wzrostu gospodarczego, ramy makroekonomiczne na szczeblu europejskim będą nieodpowiednie, by pokonać przyszły kryzys. Zwraca się do Rady Europejskiej, by wraz z polityką pieniężną Europejskiego Banku Centralnego przygotowała skuteczną politykę fiskalną jako reakcję państw członkowskich na ewentualną recesję.

### 3.3. Polityka fiskalna, dług publiczny i podatki

3.3.1. Ponowna ocena ryzyka związanego z obligacjami skarbowymi podczas kryzysu strefy euro wprowadziła kolejny czynnik rozbieżności. Rządy o niższym stopie wzrostu i wyższym początkowym zadłużeniu muszą płacić wyższe stopy procentowe od długu publicznego w oparciu o czasem dosyć nieodpowiednie szacunki rynku finansowego dotyczące ich sytuacji budżetowej. Próba przedwczesnej odbudowy buforów fiskalnych lub – bardziej dosłownie – obniżenie wydatków i zwiększenie podatków zgodnie z propozycją Komisji dla państw członkowskich o wyższym poziomie zadłużenia może ponownie ograniczyć pozytywną dynamikę sektora prywatnego i wciąż słaby wzrost w niektórych państwach członkowskich. Wyznaczenie wymaganej ścieżki korekty budżetowej dla krajów o mniejszej przestrzeni fiskalnej i sporządzenie jedynie zaleceń dla krajów o większej przestrzeni fiskalnej może doprowadzić do tego, że ogólny kurs polityki budżetowej strefy euro nie będzie wystarczająco ekspansywny, by zahamować dużą nadwyżkę na rachunku obrotów bieżących strefy euro.

3.3.2. W związku z ponowną oceną roli długu publicznego w okresach niskich stóp procentowych<sup>(12)</sup> dokonywaną przez wybitnych ekspertów w tej dziedzinie EKES zachęca Radę Europejską do zastanowienia się, czy obecne ramy budżetowe nie utrudniły niezbędnych inwestycji publicznych i wydatków rządu w celu zwiększenia wydajności, w szczególności w dziedzinie kształcenia, poprawy umiejętności, uczenia się przez całe życie, opieki zdrowotnej i ochrony socjalnej<sup>(13)</sup>. Zgodnie z zapowiedzią zawartą w pakiecie wrześnień EBC utrzyma bardzo niskie stopy procentowe w najbliższej przyszłości. Polityka ta doprowadziła już w ostatnich latach do zmniejszenia wydatków na spłatę odsetek przez rządy. EKES wzywa państwa członkowskie do wykorzystania uwolnionych środków na zwiększenia inwestycji.

3.3.3. Ekspertcy postrzegają w coraz większym stopniu środki Komisji Europejskiej na rzecz zlikwidowania luki produktowej stosowane do wytyczenia odpowiedniego kursu polityki budżetowej jako zbyt procykliczne<sup>(14)</sup>. Zamiast niezależnego pomiaru maksymalnej potencjalnej produkcji w gospodarce za pomocą liczby bezrobotnych i braku kapitału Komisja posługuje się środkiem w zbyt dużym stopniu opartym na wcześniejszych wynikach<sup>(15)</sup>. W związku z tym antycykliczna polityka budżetowa w dobrych i złych okresach jest niemożliwa, gdy kraje przestrzegają zasad paktu stabilności i wzrostu. EKES zaleca, aby w świetle tych wniosków Komisja Europejska wraz z państwami członkowskimi oceniła ich procedurę obliczania luk produktowych.

3.3.4. W przypadku krajów, które w ostatnich latach nie były w stanie osiągnąć oczekiwanych korzyści ze wzrostu gospodarczego, do słabego wzrostu przyczyniają się brak popytu globalnego i niekorzystne przesunięcie struktury produkcyjnej gospodarki w zakresie eksportu. EKES zachęca Komisję Europejską i Radę Europejską, by w następnym cyklu europejskiego semestru uwzględniły względy dotyczące strategii przemysłowej i polityki przemysłowej w Unii Europejskiej.

<sup>(11)</sup> „What drives national implementation of EU policy recommendations?”, dokument roboczy Bruegel, nr 04.

<sup>(12)</sup> Blanchard, O., „Public Debt and Low Interest Rates”, styczeń 2019 r., oraz debata w Niemczech w sprawie wartości krajowego hamulca zadłużenia zainicjowana przez Michaela Hüthera, IW Policy Paper 3/19.

<sup>(13)</sup> „Germany's even larger than expected fiscal surpluses: Is there a link with the constitutional debt brake?”, Bruegel.

<sup>(14)</sup> „The campaign against 'nonsense' output gaps”, Bruegel.

<sup>(15)</sup> „Why Hysteria Over the Italian Budget Is Wrong-Headed”.

3.3.5. Zgodnie z wcześniejszymi opiniami EKES-u państwa członkowskie muszą zapobiegać agresywnemu planowaniu podatkowemu i uchylaniu się od opodatkowania, koncentrując się na sprawiedliwości podatkowej i finansowaniu wydatków rządowych.

3.3.6. Finansjalizacja gospodarki umożliwiła małym podmiotom finansowym wywieranie nieuzasadnionego wpływu na duże przedsiębiorstwa i sektor publiczny, w dążeniu do krótkoterminowych zysków i premii zamiast zaspokajania długoterminowych potrzeb niektórych przedsiębiorstw, ich pracowników i regionów, w których działają<sup>(16)</sup>. EKES wnosi, by Komisja zbadała możliwości wykorzystania europejskiego semestru do promowania wartości dla zainteresowanych stron zamiast wartości dla akcjonariuszy. W stosownych przypadkach w państwach członkowskich system podatkowy powinien zostać przekierowany na promowanie realnych fizycznych, cyfrowych i zrównoważonych inwestycji, a także inwestycji w zasoby ludzkie, zniechęcając do inwestycji w celach czysto finansowych i spekulacyjnych. Należy zwłaszcza wskazać zniekształcenia systemu podatkowego, które w nieuzasadniony sposób wspierają i finansowo nagradzają koncepcję wartości dla akcjonariusza, i zalecić ich reformę w formie zaleceń dla poszczególnych krajów.

#### 3.4. Europejski filar praw socjalnych

3.4.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje i popiera zmianę zaleceń politycznych, w których kładzie się obecnie nacisk na dialog społeczny, kształcenie, umiejętności i szkolenie, zdrowie i ochronę socjalną. Zachęca Komisję Europejską, by w następnych cyklach europejskiego semestru kontynuowała tę zmianę i objęła nią zwłaszcza kwestię wystarczającego wynagrodzenia minimalnego negocjowanego odpowiedzialnie przez partnerów społecznych, gwarantowanego przez przepisy i krajowe układy zbiorowe.

3.4.2. Komitet z zadowoleniem przyjmuje fakt, że Komisja zwraca szczególną uwagę na sposób, w jaki państwa członkowskie realizują poszczególne aspekty europejskiego filaru praw socjalnych. Dostrzega szczególną wartość dodaną wynikającą z wprowadzenia tablicy wskaźników społecznych, które podkreślają rozwój społeczny i konwergencję państw członkowskich UE jako niezbędną równowagę wobec tradycyjnego skupiania się na sprawach gospodarczych i finansowych. Zachęca Komisję, by podtrzymała i zwiększyła znaczenie filaru w zaleceniach dla poszczególnych krajów, a także rozważyła zbadanie nowej tablicy wskaźników społecznych, na przykład nowych wskaźników dotyczących układów zbiorowych.

3.4.3. Fakt, że konwergencja płac między krajami przebiega znacznie wolniej, niż przewidywali przywódcy UE i Komisja, doprowadził do zwiększenia przepływów migracyjnych do krajów i regionów o większej liczbie miejsc pracy i wyższych wynagrodzeniach. Zasadniczo ten przepływ pracowników do silniejszych gospodarczo regionów jest kluczowym mechanizmem dostosowawczym w ramach europejskiej unii walutowej. Jednak ze względu na powolną konwergencję płac i warunków życia przepływy migracyjne były wyższe, niż oczekiwano. W niektórych przypadkach znaczna część ludności w wieku produkcyjnym wyemigrowała, co w średnim okresie może stanowić problem dla krajów, których to dotyczy, jeśli emigranci nie powrócą. Konieczna jest zatem szybsza realna konwergencja płac i warunków w krajach zarówno Unii Europejskiej, jak i europejskiej unii walutowej. EKES wzywa Komisję do przedstawienia szczegółowego sprawozdania na temat rzeczywistej konwergencji oraz do dostosowania zaleceń politycznych do państw członkowskich i całej UE w celu zapewnienia faktycznej konwergencji.

3.4.4. We wprowadzeniu do rocznej analizy wzrostu gospodarczego na 2019 r. Komisja Europejska docenia fakt, że we wszystkich państwach członkowskich powrócił wzrost. Pozytywne wskaźniki wzrostu PKB nie przekładają się jednak na pozytywną konwergencję społeczno-gospodarczą. Jednym ze sposobów jej osiągnięcia są układy zbiorowe. Dlatego też Komitet zwraca się do Komisji o rozszerzenie tablicy wskaźników społecznych, tak aby obejmowały one środki w zakresie rokowań zbiorowych.

3.4.5. Realizacja zaleceń wynikających z europejskiego filaru praw socjalnych wymaga odpowiedniego finansowania. Należy wyjaśnić, w jaki sposób można osiągnąć cele europejskiego filaru praw socjalnych, zwłaszcza w krajach ściśle powiązanych z wymogami paktu stabilności i wzrostu. Na podstawie propozycji przedstawionych w poprzedniej opinii<sup>(17)</sup> EKES zaleca, by Komisja Europejska i Rada zapewniły dostępność środków, zwłaszcza w ramach europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych oraz innych funduszy UE, w celu uzupełnienia finansowania publicznego i prywatnego na szczeblu krajowym. Inwestycje publiczne w państwach członkowskich można ułatwić, powołując się na złotą regułę budżetową w odniesieniu do inwestycji publicznych o celu społecznym, która wprowadziłaby większą elastyczność do zasad budżetowych. Należy również sprzeciwić się wszelkiemu zmniejszeniu budżetu Unii, co oznaczałoby ograniczenie środków przeznaczonych na realizację celów europejskiego filaru praw socjalnych. Należy również poprawić plan inwestycyjny dla Europy, wspierany przez Europejski Fundusz na rzecz Inwestycji Strategicznych (EFIS), w związku z krytyką ze strony Europejskiego Trybunału Obrachunkowego ze stycznia 2019 r., który wskazał na przesadny wpływ domniemych skutków tego planu na poziom inwestycji<sup>(18)</sup>.

<sup>(16)</sup> Eric Vatteville w czasopiśmie „Management & Avenir” 2008/4 (nr 18), s. 88–103.

<sup>(17)</sup> Dz.U. C 262 z 25.7.2018, s. 1.

<sup>(18)</sup> Sprawozdanie specjalne nr 03/2019: Europejski Fundusz na rzecz Inwestycji Strategicznych – konieczne jest podjęcie działań, by Fundusz osiągnął pełen sukces.

3.5. Jeżeli chodzi o treść zaleceń dla poszczególnych krajów w dziedzinie społecznej, przyjmując szerszą perspektywę od czasu powstania semestru, do państw członkowskich o niskim wzroście i wyższym długu publicznym zaadresowano zalecenia zachęcające do społecznej dewaluacji<sup>(19)</sup>. Pierwszeństwo mają na ogół cele makroekonomiczne<sup>(20)</sup>. Ze względu na niepewne perspektywy gospodarcze EKES apeluje do Rady Europejskiej, by w następnych latach, nawet w czasie kryzysu gospodarczego, większe znaczenie przypisała pozytywnym celom polityki społecznej i tym samym zrównała je z innymi celami.

3.5.1. Wyzwaniem jest wciąż zapewnienie dobrej jakości zatrudnienia. W szeregu państw członkowskich w ciągu ostatnich dziesięciu lat rozwinęły się takie niestandardowe formy zatrudnienia jak praca tymczasowa, praca w niepełnym wymiarze godzin, podwykonawstwo czy też praca za pośrednictwem platform internetowych. Podczas gdy umiejętności i osiągnięcia edukacyjne pracowników są coraz większe, jakość oferowanych miejsc pracy spadła w kilku krajach. Zgodnie z danymi zgromadzonymi przez Eurostat przykładem tej tendencji jest rosnąca liczba pracowników w niektórych krajach, którzy są zmuszeni do przyjmowania umów na czas określony lub w niepełnym wymiarze godzin ze względu na brak stałych miejsc pracy w pełnym wymiarze godzin<sup>(21)</sup>. Czasami takie formy zatrudnienia mogą być dobrze widziane przez pracowników, ale często tak się nie dzieje, a nowe formy zatrudnienia również rodzą pytania o uczenie się przez całe życie przez pracowników tymczasowych i wykonujących pracę o niepewnym charakterze. EKES zwraca się do państw członkowskich o przyjęcie w odpowiednim czasie środków ochrony pracy i ochrony socjalnej w ramach europejskich, by dostosować się do nowych form zatrudnienia i coraz bardziej niepewnego rynku pracy.

3.5.2. Gospodarka społeczna odgrywa coraz ważniejszą rolę w gospodarce<sup>(22)</sup>. Ze względu na swą różnorodność (spółdzielnie, fundusze powiernicze, stowarzyszenia, fundacje, przedsiębiorstwa społeczne) przedsiębiorstwa gospodarki społecznej mają ogromny potencjał by ożywić wzrost gospodarczy i wzrost zatrudnienia w Europie, a także znacznie przyczynić się do spójności społecznej w Unii Europejskiej. Niestety Unia nie opracowała odpowiednich ram prawnych, by wykorzystać ten potencjał na rynku wewnętrznym. EKES zwraca się do Komisji o włączenie tego zagadnienia do programu prac na następną kadencję.

3.5.3. Zwiększone inwestycje rządów i przedsiębiorstw w edukację mogą pomóc w zwalczaniu bezrobocia w dzisiejszym i przyszłym społeczeństwie cyfrowym, w społeczeństwie przemysłowym i usługowym, które wymaga wysoko wykwalifikowanego personelu. EKES wzywa państwa członkowskie do wykorzystania funduszy europejskich w celu zapewnienia przekwalifikowania siły roboczej w epoce cyfrowej.

3.5.4. W przypadkach, gdy kontekst krajowy to uzasadnia, pomocna może być jakościowa reorientacja w kierunku wysokiej jakości kształcenia zawodowego zamiast szkolnictwa wyższego. Zbyt zawężone skupienie się na zdobyciu dyplomu szkoły wyższej, jak ma to miejsce w przypadku wskaźników związanych z edukacją w ramach tablicy wskaźników społecznych, może zniekształcać ogólny obraz. EKES wzywa Komisję i państwa członkowskie, by zastanowiły się, czy w tablicy wskaźników społecznych sukces edukacyjny można lepiej zmierzyć dzięki uwzględnieniu tego faktu.

### 3.6. *Zaangażowanie partnerów społecznych*

3.6.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje zamiar Komisji, by pogłębić dialog z partnerami społecznymi i społeczeństwem obywatelskim, w tym z instytucjami solidarnościowymi, organizacjami pozarządowymi, uczelniami wyższymi i organizacjami konsumentów w celu dalszego zachęcania do realizacji zaleceń dla poszczególnych krajów. Zaliczają się do tego również wizyty w państwach członkowskich oraz rozmowy dwu- i wielostronne.

3.6.2. W tym względzie można poprawić regularną nieformalną wymianę i przepływ informacji. Podczas gdy przed ważnymi posiedzeniami partnerom społecznym dostarcza się niezbędnych informacji wstępnych na temat rynku pracy i kwestii włączenia społecznego w celu zapewnienia produktywnej wymiany podczas posiedzeń, nie dotyczy to kwestii budżetowych i fiskalnych. EKES zachęca Komisję, by nawiązała w odpowiednim czasie bardziej pogłębiony i znaczący dialog z partnerami społecznymi poza formalnie wymaganymi procedurami.

3.6.3. Jak słusznie zauważyła Komisja Europejska, można ulepszyć terminowe i konstruktywne włączenie partnerów społecznych w semestr UE<sup>(23)</sup>. Chociaż europejski semestr funkcjonuje dobrze na szczeblu europejskim i w niektórych państwach członkowskich, nie można powiedzieć tego samego w odniesieniu do wszystkich krajów. EKES przyjmuje z zadowoleniem wskazówki dla różnych państw członkowskich dotyczące wzmocnienia dialogu społecznego zawarte w zaleceniach dla poszczególnych krajów i zachęca państwa członkowskie do ich wdrożenia.

3.6.4. Przeszkodą w konsultacjach z partnerami społecznymi w ramach semestru na szczeblu krajowym jest terminowy dostęp do znaczących informacji i odbywających się w odpowiednim czasie konsultacji, poważne zaangażowanie rządu oraz możliwości partnerów społecznych. EKES zaleca wprowadzenie minimalnych norm w zakresie konsultacji z krajowymi partnerami społecznymi przez rządy krajowe na różnych etapach europejskiego semestru. W szczególności należy wskazać, czy i dlaczego rządy odeszły od propozycji partnerów społecznych. Konieczne jest również zapewnienie udziału partnerów społecznych w czasie działań następczych oceniających realizację propozycji.

<sup>(19)</sup> Copeland and Daly (2018 r.), „The European Semester and EU Social Policy”.

<sup>(20)</sup> Degryse and Pochet (2018 r.), „European social dynamics: a quantitative approach”.

<sup>(21)</sup> Baza danych Eurostatu, „lfsa\_eppgai” i „lfsa\_etgar”.

<sup>(22)</sup> Instytucje i przedsiębiorstwa gospodarki społecznej w Europie to ponad 2,8 mln organizacji zatrudniających 13,6 mln osób i odpowiadających za 8 % PKB UE.

<sup>(23)</sup> Projekt wspólnego sprawozdania Komisji i Rady o zatrudnieniu, s. 11.

#### 4. Zalecenia szczegółowe

4.1. Jeżeli chodzi o dyskusję w Radzie dotyczącą stosowności rozszerzenia zakresu europejskiego semestru na kwestie spójności społecznej i gospodarczej, EKES zdecydowanie popiera decyzję w sprawie uwzględnienia tych kwestii w semestrze <sup>(24)</sup>. Zachęca Komisję Europejską i państwa członkowskie, by w następnych latach nadal podążały w tym kierunku i rozwijały działania w tym zakresie, co powinno również obejmować odpowiedź na wyzwania klimatyczne. Wyraża uznanie dla Rady Europejskiej za wezwanie państw członkowskich do zastosowania tablicy wyników zawierającej wskaźniki społeczne, przeglądu sytuacji w dziedzinie zatrudnienia i przeglądu sytuacji w dziedzinie ochrony socjalnej, by ukierunkowywać wysiłki na rzecz konwergencji.

#### 4.2. Mieszkalnictwo

4.2.1. W niektórych państwach członkowskich wzrosły w ostatnich latach ceny mieszkań. Czynnosc w niektórych dużych i średnich miastach jest tak wysoki, że pochłania coraz większą część dochodów. Jest to związane między innymi z niskimi stopami procentowymi, gdyż polityka pieniężna wpływa w sposób najbardziej bezpośredni na rynek mieszkaniowy. Podstawowe stopy procentowe EBC pozostaną na obecnym (lub niższym) poziomie aż do czasu trwałego zbliżenia się inflacji do jej poziomu docelowego (do poziomu wystarczająco blisko, lecz poniżej 2 % w horyzoncie czasowym projekcji). <sup>(25)</sup> Ponadto rosnące czynnosc zaostrzają problem bezdomności. Brak danych utrudnia ściśle monitorowanie ewolucji bezdomności w Unii Europejskiej. EKES wzywa państwa członkowskie i Komisję Europejską do poprawienia gromadzenia danych na temat bezdomnych w celu lepszego monitorowania liczby, rozmieszczenia i warunków życia osób bezdomnych w Unii Europejskiej.

4.2.2. By poprawić bilans energetyczny i klimatyczny mieszkań i innych budynków, poprzez zmiany systemu podatkowego i inne zachęty rządowe w państwach członkowskich można lepiej zachęcić do efektywnego energetycznie remontu i nowego budownictwa.

#### 4.3. Inne reformy

4.3.1. W niektórych krajach reformy wymienione w zaleceniach dla poszczególnych krajów niosą ze sobą ryzyko rosnącej nierówności społecznej i ekonomicznej. Reformy emerytalne nie mogą prowadzić do ubóstwa w podeszłym wieku.

4.3.2. Prywatyzacja aktywów publicznych nie powinna obejmować tych, które mają strategiczne znaczenie i które lepiej zapewni sektor publiczny, i nie powinna skutkować stratą netto dla państwa z powodu sprzedaży w okresie złej koniunktury gospodarczej. Państwo z zasady najskuteczniej zapewnia podstawowe usługi publiczne ze względu na brak wymaganego zysku, który generuje koszty. W wypadku, gdy jakość i finansowanie usług publicznych nie odpowiadają standardom pożądanym przez obywateli, należy zwiększyć zdolność administracyjną w zakresie skutecznego świadczenia tych usług i zapewnić niezbędne do tego środki finansowe. Nie wyklucza to możliwości, że w określonej sytuacji poszczególne kraje zdecydują się dopuścić do partnerstw publiczno-prywatnych dostosowanych do konkretnych usług. W takim przypadku partnerstwa te muszą służyć interesowi publicznemu. Szczególnie na rynkach monopolistycznych lub oligopolistycznych specjalne grupy interesu nie mogą ich wykorzystywać do uzyskiwania dochodów poprzez nakładanie wyższych niż to konieczne cen lub poprzez rezygnację z inwestycji niezbędnych do zapewnienia jakości.

4.3.3. Odpowiednio zaprojektowana polityka przemysłowa służąca potrzebom danego kraju może zwiększyć wzrost, wydajność, dobrobyt i zatrudnienie. EKES podkreśla potrzebę szerokiej dyskusji i konkretnych działań na rzecz strategii przemysłowej na szczeblu europejskim i na szczeblu państw członkowskich, którym towarzyszyłyby wystarczające zasoby finansowe wykraczające poza zwykłe dostosowanie europejskiego prawa konkurencji w celu umożliwienia większej liczby połączeń między przedsiębiorstwami wielonarodowymi.

Bruksela, dnia 30 października 2019 r.

Luca JAHIER  
Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

<sup>(24)</sup> Konkluzje Rady w sprawie rocznej analizy wzrostu gospodarczego na 2019 r. i wspólnego sprawozdania o zatrudnieniu, 15 marca 2019 r., s. 7.

<sup>(25)</sup> Zob. Mario Draghi, prezes EBC, konferencja prasowa – oświadczenie wstępne, Frankfurt nad Menem, 12 września 2019 r.