

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Banku Centralnego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów i Europejskiego Banku Inwestycyjnego »Roczna strategia zrównoważonego wzrostu gospodarczego na 2020 r.«”

(opinia dodatkowa)

[COM(2019) 650 final]

(2021/C 10/16)

Sprawozdawca: **Philip VON BROCKDORFF**

| | |
|-----------------------------------|--|
| Decyzja Prezydium | 28.5.2020 |
| Podstawa prawna | Art. 32 ust. 1 regulaminu wewnętrznego i art. 29 lit. a) przepisów wykonawczych do regulaminu wewnętrznego |
| Sekcja odpowiedzialna | Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej |
| Data przyjęcia przez sekcję | 8.9.2020 |
| Data przyjęcia na sesji plenarnej | 29.10.2020 |
| Sesja plenarna nr | 555 |
| Wynik głosowania | 250/0/6 |
| (za/przeciw/wstrzymało się) | |

Preambuła

Niniejsza opinia jest częścią pakietu dwóch dodatkowych opinii dotyczących rocznej analizy wzrostu gospodarczego (COM(2019) 650 final) oraz zalecenia w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro (COM(2019) 652 final). Celem jest uaktualnienie i rozwinięcie wcześniejszych propozycji EKES-u⁽¹⁾, z uwzględnieniem najnowszych zmian, skutków pandemii COVID-19 oraz odbudowy gospodarczej, a także różnych sprawozdań i zaleceń opublikowanych w ramach bieżącego europejskiego semestru. Pakiet przedstawia całościowy wkład społeczeństwa obywatelskiego UE dotyczący polityki gospodarczej, społecznej i środowiskowej w kolejny cykl europejskiego semestru, który rozpocznie się w listopadzie 2020 r. EKES wzywa Komisję Europejską i Radę do wykorzystania tego wkładu w przyszłym jesiennym pakiecie dotyczącym europejskiego semestru oraz w wynikającym z niego międzyinstytucjonalnym procesie decyzyjnym.

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES odnosi się pozytywnie do faktu, że w ramach rocznej strategii zrównoważonego wzrostu gospodarczego poczyniono ważny krok w kierunku przyjęcia bardziej społecznego, sprzyjającego włączeniu społecznemu i zrównoważonego modelu gospodarczego, celów zrównoważonego rozwoju, a w szczególności zobowiązania do przekształcenia obecnego modelu wzrostu w zielony. Zobowiązanie to jest nadal szczególnie istotne ze względu na skutki gospodarcze i społeczne pandemii COVID-19 i musi znaleźć wyraz w przyszłym jesiennym pakiecie dotyczącym europejskiego semestru, w którym Komisja Europejska określi priorytety gospodarcze i społeczne dla UE.

1.2. EKES uważa, że aby skutecznie reagować na skutki pandemii COVID-19, konieczne są zarówno oceny skutków gospodarczych, jak i społecznych. Oceny pomogą państwom członkowskim w pełni zrozumieć, w jaki sposób pandemia COVID-19 wpłynęła na gospodarkę i przepływ osób, towarów i usług w całej UE. Ponadto rządy muszą działać szybko i stanowczo w celu pokonania pandemii i jej skutków, co można osiągnąć wyłącznie dzięki zrozumieniu w pełni jej wpływu.

1.3. Rządy muszą reagować, przyjmując sprzyjające polityki makroekonomiczne, aby odbudować zaufanie i wesprzeć ożywienie popytu. W tym celu EKES zaleca jednak zmianę zasad paktu stabilności i wzrostu w celu wsparcia ożywienia gospodarczego oraz zapewnienia rządów wystarczającego pola manewru i możliwości dokonywania bardzo potrzebnych inwestycji infrastrukturalnych, w szczególności odnośnie do zmiany klimatu. Elastyczność zasad pomocy państwa uznaje

⁽¹⁾ Dz.U. C 120 z 14.4.2020, s. 1 oraz Dz.U. C 120 z 14.4.2020, s. 7.

się również za niezbędną do wspierania transformacji wszelkiej wielkości przedsiębiorstw w kierunku gospodarki cyfrowej i ekologicznej. Kluczowe znaczenie ma również dostęp do finansowania, zwłaszcza dla MŚP, podobnie jak przegląd strategii na rzecz MŚP.

1.4. Ta sama logika ma zastosowanie do sfery społecznej, w której rządy potrzebują skutecznych i odpowiednio finansowanych środków zdrowia publicznego, aby zapobiec dalszemu rozprzestrzenianiu się pandemii, a także, co równie ważne, wdrożyć odpowiednio ukierunkowane polityki na rzecz wsparcia systemów zabezpieczenia społecznego i ochronić dochody grup społecznych znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji, które najbardziej ucierpiały wskutek obniżenia dochodów w związku z pogorszeniem koniunktury gospodarczej. Należy również zachęcać do członkostwa w związkach zawodowych, aby pomóc w osiągnięciu celów Europejskiego filaru praw socjalnych, co jest tak niezbędne w czasie kryzysu.

1.5. Sprawiedliwe opodatkowanie zyskało na znaczeniu w związku z pandemią COVID-19, ponieważ rządy znajdują się pod ogromną presją finansową, by wesprzeć środki nadzwyczajne. EKES uważa jednak, że pogorszenie koniunktury gospodarczej spowodowane przez pandemię obnażyło kruchość i niekompletność charakterystyczną dla europejskiej unii walutowej. UE od dawna dyskutuje o unii fiskalnej, a pakiet na rzecz odbudowy i zwiększania odporności w wysokości 750 mld EUR – pomimo swych wad – stanowi dowód na to, że UE podejmuje zdecydowane kroki w kierunku integracji. Wciąż jeszcze nie wiadomo, czy doprowadzi to do zbliżenia państw członkowskich do unii fiskalnej, ale nie ma wątpliwości, że trzeba na nowo przemyśleć politykę podatkową w UE, przede wszystkim w celu wsparcia inwestycji publicznych w infrastrukturę, kształcenie, opiekę zdrowotną i ochronę socjalną.

1.6. EKES podkreśla znaczenie roli przywódców politycznych w czasie kryzysu. Negocjacje prowadzące do przygotowania pakietu na rzecz odbudowy i zwiększania odporności ujawniły pewne niedociągnięcia w UE, które nie sprzyjają instytucjonalnej i konstytucyjnej przemianie niezbędnej, aby UE stała się silniejsza, jeśli pragnie zachować swe znaczenie i spójność w Europie i na całym świecie.

1.7. EKES uważa, że plan „Next Generation EU” jest mile widziany i pojawia się w odpowiednim czasie. Równoczesne wdrożenie tego planu i zwykłego budżetu ogólnego UE na lata 2021–2027 będzie jednak wymagało ogromnego wysiłku ze strony państw członkowskich i Komisji. Nasuwają się pytania o różnice w zdolnościach w całej UE, w związku z czym Komisja może być zmuszona do dalszego wspierania budowania zdolności, a także procesu identyfikacji projektów. Co się tyczy WRF na lata 2021–2027, Komitet ubolewa, że Rada zmniejszyła ilość środków przewidzianych w pierwotnym wniosku Komisji. Wniosek Komisji został już uznany za niezadowalający zarówno przez Parlament Europejski, jak i przez EKES w opinii w sprawie wieloletnich ram finansowych na okres po 2020 r. (2)

1.8. Czas ma w tym wypadku zasadnicze znaczenie; wszelkie nieuzasadnione opóźnienia związane z zatwierdzeniem i wdrożeniem uzgodnionego planu mogą poważnie utrudnić odbudowę gospodarczą UE oraz realizację celów określonych w rocznej strategii zrównoważonego wzrostu gospodarczego, a jednocześnie stanowić zagrożenie dla źródeł utrzymania i dobrobytu tysięcy pracowników i właścicieli małych przedsiębiorstw w całej Europie.

1.9. EKES uważa, że roczna strategia zrównoważonego wzrostu gospodarczego to szansa, by UE przestawiła się na model gospodarczy uwzględniający w równym stopniu cele gospodarcze i społeczne oraz cele dotyczące włączenia społecznego. Nie można zaprzepaścić realizacji celów tej strategii z powodu wyzwań gospodarczych wynikających z pandemii COVID-19. Pandemia COVID-19 pokazała przecieź, że wymiar społeczny naszego życia jest równie istotny jak gospodarczy.

1.10. Choć EKES popiera wysiłki na rzecz zwiększenia wydajności w całej UE, nie powinno się to odbywać kosztem stabilności gospodarczej lub warunków pracy. Dobrobyt gospodarczy jest istotny i można go osiągnąć, jeżeli wzrost wnosi wartość do gospodarki i społeczeństwa oraz faktycznie przyczynia się do poprawy życia ludzi, jednocześnie zwiększając odporność na przyszłe wstrząsy zewnętrzne oraz konwergencję między krajami i regionami.

2. Roczna strategia zrównoważonego wzrostu na 2020 r. a pandemia COVID-19

2.1. W dniu 17 grudnia 2019 r. Komisja Europejska przyjęła pakiet jesienny, obejmujący roczną strategię zrównoważonego wzrostu gospodarczego (ASGS) na 2020 r. oraz wspólne sprawozdanie o zatrudnieniu (JER). Roczna strategia zrównoważonego wzrostu gospodarczego opiera się na założeniu, że wzrost gospodarczy nie jest celem samym w sobie, a gospodarka powinna służyć ludziom i planecie. Przejście na nowy model wzrostu gospodarczego przebiega zgodnie z Europejskim Zielonym Ładem, a zatem jest to gospodarka, która uznaje ograniczenia w zakresie korzystania z naszych zasobów naturalnych. Model ten jest również zgodny z celami zatrudnienia określonymi w JER, które zakładają, że tworzenie miejsc pracy prowadzi przede wszystkim do trwałego dobrobytu w UE.

(2) Dz.U. C 440 z 6.12.2018, s. 106.

2.2. Europejski Zielony Ład można określić jako „nowy, zrównoważony model wzrostu gospodarczego” UE, który sprzyja osiągnięciu celów zrównoważonego rozwoju, co potwierdzają zmiany widoczne do pewnego stopnia w czterech nowych priorytetach ASGS: (a) zrównoważenie środowiskowe, (b) wzrost wydajności, (c) sprawiedliwość oraz (d) stabilność makroekonomiczna. Zastąpiły one dotychczasowy „wirtualny trójkąt” rocznej analizy wzrostu gospodarczego obejmujący inwestycje, stabilność budżetową i reformy strukturalne.

2.3. Roczna strategia zrównoważonego wzrostu gospodarczego stanowi ważny krok w kierunku uwzględnienia koncepcji modelu gospodarczego, który w większym stopniu opiera się na zasadach społecznych, sprzyja włączeniu społecznemu i jest zrównoważony, obejmując jednocześnie cele zrównoważonego rozwoju, w szczególności zobowiązanie do przekształcenia obecnego modelu rozwoju w zielony wzrost. Według EKES-u jest to dobre rozwiązanie. W rocznej strategii zrównoważonego wzrostu wyjaśnia się również, że odnosi się ona do zrównoważonego rozwoju we wszystkich jego aspektach, nie tylko środowiskowych. Komisja Europejska (KE) przywiązuje taką samą wagę do kwestii środowiska, wydajności, uczciwości i stabilności.

2.4. KE uważa również, że nowy program gospodarczy wymaga okresu transformacji, która powinna być „sprawiedliwa i [będzie] miała włączający charakter i w pierwszej kolejności będzie skupiona na człowieku”, oraz że „kosztów nie mogą ponosić osoby znajdujące się w najtrudniejszej sytuacji”, uznając, że „zmiana klimatu, jak i polityki wspomagające mają znaczące efekty dystrybucyjne”. Okres przejściowy z pewnością doprowadzi do istotnych kompromisów w takich kwestiach jak rosnące koszty transportu lub potencjalna utrata miejsc pracy. EKES wyraża przekonanie, że takie kompromisowe rozwiązania będą wymagały oceny skutków społecznych i odpowiednich działań w ramach polityki społecznej i podatkowej w całej UE. Wspomniane oceny nabrały obecnie nowego wymiaru z uwagi na skutki gospodarcze i społeczne oraz – w mniejszym stopniu – klimatyczne pandemii COVID-19.

2.5. Pandemia COVID-19 wywiera zasadniczo trojaki wpływ: oddziałuje bezpośrednio na produkcję, powoduje zakłócenia łańcuchów dostaw i rynku oraz wywiera wpływ finansowy na przedsiębiorstwa i rynki finansowe. Na obecnym etapie nie można jednak oszacować całkowitego wpływu na gospodarki europejskie i będzie on w dużej mierze zależeć od tego, czy w drugiej połowie roku w Europie nastąpi druga fala zachorowań. Niemniej oczywiste jest, że gospodarki bardzo ucierpiały wskutek pandemii. Niepewne jest nadal, kiedy nastąpi odbudowa, a zmienne warunki wraz ze skutkami pandemii COVID-19 na rynkach prowadzą do skurczenia się gospodarki w całej UE. Chociaż w 2020 r. łączny PKB w UE-27 miał wzrosnąć o 1,2 %, obecnie przewiduje się, że z powodu pandemii zmniejszy się on o 7,4 %. Natomiast zmniejszenie aktywności gospodarczej podczas kryzysu finansowego w 2009 r. doprowadziło w UE-28 do spadku PKB o 4,5 %. Obecny kryzys sprawia, że UE pogrąży się w najgłębszej do tej pory recesji. Przewiduje się, że stopa bezrobocia wzrośnie z 6,7 % w 2019 r. do 9 %.

2.6. Pandemia COVID-19 ma również wpływ na systemy zabezpieczenia społecznego, w tym na opiekę zdrowotną, ubezpieczenie od utraty pracy oraz emerytury, które znajdują się pod presją wskutek pandemii i obciążenia finansowego spowodowanego w szczególności przez finansowanie w sytuacjach nadzwyczajnych i odroczenie płatności podatkowych. Ze względu na to, że osoby fizyczne i rodziny doświadczają spadku i utraty dochodów, oczekuje się, że w UE wzrośnie liczba osób żyjących w ubóstwie względnym. W związku z tym ocena skutków społecznych pandemii COVID-19 jest równie istotna jak ocena wpływu na gospodarkę.

2.7. Skutki społeczne będą wymagały również ponownego rozważenia w odniesieniu do wagi, jaką w ramach rocznej strategii zrównoważonego wzrostu gospodarczego przywiązuje się do społecznego wymiaru UE. Strategia ta ujmuje bezpośrednio prawa socjalne w ramach celu „sprawiedliwość”, w którym zawarto stwierdzenie, że „aby poprawić swoje wyniki gospodarcze i społeczne, UE musi w pełni realizować zasady Europejskiego filaru praw socjalnych”. Doświadczenie nabyte podczas pandemii COVID-19 pokazuje, jak ważną rolę może odegrać przedstawiony w ASGS europejski program reasekuracji świadczeń dla osób bezrobotnych (SURE) oraz jak ważną rolę może odegrać wsparcie dla pracowników w sytuacjach zewnętrznych wstrząsów gospodarczych. Pandemia COVID-19 prawdopodobnie zwiększy jednak istniejące nierówności na rynku pracy UE. Jej negatywne skutki wydają się bardziej dotkliwe dla pracowników o niższym poziomie wykształcenia i pracujących na niskopłatnych stanowiskach, a także dla młodszych osób i kobiet^(?). W swojej obecnej formie roczna strategia zrównoważonego wzrostu gospodarczego nie zachowuje równowagi między wymiarem społecznym i gospodarczym w UE. W związku z tym, zwłaszcza z powodu skutków pandemii COVID-19, konieczne jest położenie większego nacisku na osoby dorosłe o niskich kwalifikacjach, niedobór umiejętności cyfrowych oraz doskonalenie zawodowe i przekwalifikowanie.

2.8. EKES jest ponadto zdania, że w scenariuszu odbudowy Zielony Ład musi być również ładem gospodarczym i społecznym, zachęcać przedsiębiorstwa i konsumentów do przechodzenia na zrównoważone produkty oraz poprawiać jakość życia obywateli UE poprzez zapobieganie szkodom wynikającym ze zmiany klimatu i transformacji, tak jak zaproponowano w ramach mechanizmu sprawiedliwej transformacji Europejskiego Zielonego Ładu. W tym celu konieczne jest zapewnienie jak największej elastyczności w interpretacji zasad pomocy państwa, aby dostarczyć zachętę do inwestycji

^(?) Fana, M., Tolan, S., Torrejón, S., Urzi Brancati, C. i Fernández-Macías, E., *The COVID-19 confinement measures and EU labour markets* [Ograniczenia w przemieszczaniu się związane z pandemią COVID-19 a rynki pracy], nr JRC120578, Wspólne Centrum Badawcze, 2020.

i bezpośredniego udziału obywateli w przedsiębiorczości w celu ożywienia działalności gospodarczej oraz optymalizacji tworzenia wysokiej jakości miejsc pracy w regionach objętych wymogiem transformacji. Jednocześnie w czasie transformacji należy aktywnie dążyć do zmniejszenia nierówności i zwalczania ubóstwa w ramach zintegrowanej społecznej i zrównoważonej strategii wzrostu gospodarczego.

2.9. Zrównoważone i korzystne społecznie produktywność i wzrost gospodarczy, w połączeniu z adaptacyjnymi zmianami strukturalnymi, są również niezbędne do zapewnienia odpowiedniej ochrony socjalnej, przede wszystkim odpowiednich emerytur, godziwych dochodów, wysokiej jakości miejsc pracy i usług publicznych, zwłaszcza w zakresie zdrowia i mieszkalnictwa.

2.10. Roczna strategia zrównoważonego wzrostu gospodarczego odnosi się do sprawiedliwego opodatkowania, gdyż nie ma wątpliwości co do tego, że uchylanie się od opodatkowania i unikanie go, pranie pieniędzy, a czasami niesłabnący „wyścig do dna” osłabiły zdolność organów podatkowych do pobierania podatków niezbędnych do zaspokojenia potrzeb gospodarki i ludzi. Strategia potwierdza również znaczenie podatków dla finansowania państw opiekuńczych i wskazuje, że „należy zoptymalizować krajowe systemy podatkowe i systemy świadczeń w celu zwiększenia zachęt dla rynku pracy, uczestnictwa, zwiększenia uczciwości i przejrzystości oraz zapewnienia stabilności finansowej i adekwatności systemów opieki społecznej”. Z powodu pandemii COVID-19 sprawiedliwe opodatkowanie nabrało większego znaczenia nie tylko z punktu widzenia finansowania środków nadzwyczajnych, lecz również średnio- i długoterminowych krajowych i unijnych planów odbudowy, zwłaszcza inwestycji publicznych w infrastrukturę, kształcenie, opiekę zdrowotną i ochronę socjalną.

2.11. Kluczowym warunkiem osiągnięcia trwałego wzrostu gospodarczego jest nadal polityka makroekonomiczna, ale w ramach ASGS odnotowano niepokojące tendencje wzrostowe, gdy wprowadzono ją pod koniec ubiegłego roku. Sytuacja uległa pogorszeniu w wyniku pandemii COVID-19, co ponownie uwidacznia rolę dochodów i wydatków rządowych określoną w ramach polityki fiskalnej, która jest równie ważna jak polityka pieniężna. Powrót do polityki oszczędnościowej nie jest możliwy, biorąc pod uwagę długotrwałe skutki kryzysu finansowego. Dla większości państw członkowskich, o ile nie dla wszystkich, osiągnięcie zrównoważonego budżetu wydaje się obecnie raczej niemożliwe, przynajmniej w perspektywie krótko- i średnioterminowej. Niemniej cel polegający na stabilności makroekonomicznej ma kluczowe znaczenie dla ożywienia gospodarczego. Nie można tego jednak osiągnąć, jeżeli pakt stabilności i wzrostu nie zostanie poddany przeglądowi wykraczającemu poza niedawne tymczasowe włączenie ogólnej klauzuli wyjścia po pandemii COVID-19. Ponadto konieczna jest również zmiana przepisów dotyczących pomocy państwa w celu wsparcia m.in. zielonych inwestycji.

2.12. Proces europejskiego semestru, którego głównym elementem jest konkurencyjna zrównoważoność, będzie zyskiwał na znaczeniu jako czuły miernik i wskaźnik tego, które działania polityczne i kroki reformatorskie będą konieczne. Jednak ze względu na pandemię COVID-19 i duży nacisk na ożywienie gospodarcze nie można osiągnąć celu polegającego na zapewnieniu wzrostu makroekonomicznego bez spójności społecznej i zrównoważonego rozwoju społecznego. Z tego względu należy zapewnić silniejszą podstawę prawną, dzięki której możliwe będzie zaangażowanie społeczeństwa obywatelskiego jako równorzędnego partnera w trakcie semestru. EKES podkreśla też, jak ważny dla UE będzie okres po pandemii COVID-19. Jego znaczenie dla obywateli będzie zależało od skuteczności przyjętego planu odbudowy gospodarczej i rocznej strategii zrównoważonego wzrostu gospodarczego, co w efekcie przełoży się na możliwość znaczącej poprawy życia zwykłych ludzi.

3. Działania UE wobec pandemii COVID-19 a ich znaczenie dla rocznej strategii zrównoważonego wzrostu gospodarczego

3.1. Kryzys wywołany przez pandemię COVID-19 uderzył w gospodarkę UE i gospodarkę światową. Obecnie w wielu państwach członkowskich nasila się recesja, która może mieć poważne konsekwencje, pociągając za sobą historycznie wysoki poziom bezrobocia. Środki zaradcze, które okazały się niezbędne, aby powstrzymać rozprzestrzenianie się pandemii, doprowadziły do dużego ograniczenia podaży i popytu. Znacznemu osłabieniu uległa działalność gospodarcza w obszarze transportu, handlu detalicznego, produkcji, wypoczynku, hotelarstwa, rekreacji, rękodziela i kultury. Widać też wyraźnie, że zaufanie społeczne wobec pomocy w przypadkach zagrożenia zdrowia wywołanego COVID-19 pociąga za sobą bezpośrednie i natychmiastowe skutki gospodarcze.

3.2. Zakłócenia w łańcuchu dostaw mające wpływ na przemysł wytwórczy, spadające ceny towarów i gwałtowny wzrost cen w opiece zdrowotnej i cen produktów ICT spotęgowały skutki gospodarcze pandemii COVID-19. Ponadto niespotykany dotąd poziom pożyczek zaciągniętych przez państwa członkowskie w celu sfinansowania początkowego reagowania kryzysowego na pandemię ograniczył zdolność zastosowania bodźców fiskalnych na skalę, która jest niezbędna, aby ustabilizować gospodarkę i rozwiązać problem kryzysu zdrowotnego i kryzysu humanitarnego, nie wspominając o szybkiej odbudowie gospodarki po kryzysie.

3.3. Najbardziej ucierpiał małe i średnie przedsiębiorstwa⁽⁴⁾, osoby samozatrudnione oraz pracownicy zatrudnieni na podstawie umów zerogodzinowych. Kryzys dramatycznie zmienił otoczenie biznesowe dla MŚP, co wywiera ogromny negatywny wpływ na setki tysięcy MŚP w całej UE. Zagraża również podstawowej roli MŚP w życiu codziennym. MŚP zapewniają stabilność społeczną na szczeblu lokalnym i regionalnym, na którym stanowią trzon działalności gospodarczej w społeczeństwach. Znajdują się w centrum europejskiego modelu opieki społecznej, ponieważ właścielki i właściciele sprawujący funkcje kierownicze są bardziej zainteresowani średnio- i długoterminowym rozwojem swego przedsiębiorstwa i gospodarki lokalnej niż krótkoterminowymi zyskami i obrotem⁽⁵⁾. Ponadto rzemiosło i MŚP zawsze przodowały pod względem rozwoju kulturalnego w całej Europie i odgrywają ważną rolę w stymulowaniu zrównoważonych zmian i ochronie dziedzictwa, wartości i know-how. Obecnie bardziej niż kiedykolwiek MŚP mają kluczowe znaczenie dla witalności centrów miast i dla dalszej atrakcyjności obszarów wiejskich, gdyż zaspokajają codzienne potrzeby ludności oraz gwarantują stabilność i spójność społeczną.

3.4. Obecny kryzys odbija się na wszystkich w tym samym stopniu, lecz grozi zepchnięciem na dalszy plan korzyści płynących z równouprawnienia płci i równego udziału kobiet wśród ludności aktywnej zawodowo, a także pogłębieniem feminizacji ubóstwa i większą podatnością na przemoc⁽⁶⁾. Choć pełne skutki kryzysu wywołanego pandemią COVID-19 są zbyt złożone, by można było je oszacować, z całą pewnością można przyjąć, że konsekwencje kryzysu mogą doprowadzić do zahamowania postępu w walce z ubóstwem, który dokonuje się od dziesięcioleci, oraz do pogłębienia nierówności istniejących między państwami członkowskimi oraz w całej UE. Jednocześnie państwa członkowskie mogą być zmuszone przeznaczyć więcej zasobów finansowych i ludzkich niż planowano, jeżeli dotrzymane mają zostać terminy realizacji celów zrównoważonego rozwoju.

3.5. Decyzje o zamknięciu szkół i instytucji szkolnictwa wyższego wywołały liczne negatywne skutki dla dzieci i młodzieży, włącznie z przerwą w nauce. Wszystkie te okoliczności mogą wpłynąć na rozwój umiejętności, perspektywy zawodowe i możliwe dochody w ciągu całego życia. W związku z tym wysiłki na rzecz odbudowy powinny również wspierać dostęp gospodarstw domowych o niskich dochodach do łączy szerokopasmowych oraz dostarczanie uczniom szkół sprzętu komputerowego w celach edukacyjnych.

3.6. Warto zauważyć, że w czasie kryzysu technologie cyfrowe stały się użytecznymi narzędziami, które bardziej niż kiedykolwiek umożliwiły zachowanie ciągłości działania, kontynuację nauczania w formie e-kształcenia i kontakt z ludźmi, a jednocześnie pomogły ludziom zachować dobry stan zdrowia psychicznego. Nierówność w zakresie dostępności łączy szerokopasmowych i brak dostępu do technologii informacyjno-komunikacyjnych utrudniają jednak efektywny udział w kształceniu na odległość i dostęp do zdalnego nauczania.

3.7. Z punktu widzenia rocznej strategii zrównoważonego wzrostu gospodarczego na 2020 r. istotne jest to, że kryzys związany z COVID-19 może mieć głęboki i negatywny wpływ na działania na rzecz zrównoważonego wzrostu. Przedłużające się spowolnienie gospodarcze może się odbić niekorzystnie na wdrażaniu ASGS oraz na realizacji zobowiązań wynikających z porozumienia klimatycznego z Paryża i celów zrównoważonego rozwoju. Bez wątpienia moglibyśmy być lepiej przygotowani do walki z obecnym kryzysem, gdyby państwa członkowskie wprowadziły jeszcze przed pandemią bardziej zrównoważone i odporne gospodarczo strategie. Pandemia COVID-19 obnażyła wewnętrzną słabość gospodarek UE, w szczególności ich nadmierną zależność od głównie procyklicznych polityk gospodarczych i sektorów gospodarki, które są bardzo narażone na zewnętrzne wstrząsy gospodarcze.

3.8. Na szczeblu politycznym kryzys wymaga, by przywódcy polityczni byli zdolni do podejmowania decyzji i wierzyli w solidarność, przejrzystość i współpracę. Obecnie nie ma czasu na działanie w interesie własnym, wzajemne oskarżenia i polityzację. Nade wszystko w czasie kryzysu nie można pozwolić na złagodzenie zasad państwa prawa. Istnieje powszechne przekonanie, że państwo prawa ma istotne znaczenie dla wzrostu gospodarczego⁽⁷⁾, ale koncepcja państwa prawa jest zdecydowanie wielowymiarowa i obejmuje wiele różnych odrębnych obszarów, począwszy od ochrony osób i praw własności, a skończywszy na kontroli sprawowania rządów i walce z korupcją. Zdaniem EKES-u jest to zgodne ze zrównoważonym rozwojem gospodarczym, a tym samym z roczną strategią zrównoważonego wzrostu gospodarczego.

3.9. UE podjęła szeroko zakrojone działania w reakcji na pandemię COVID-19, aby złagodzić skutki związanego z nią kryzysu. Podsumowanie tych inicjatyw przedstawiono na wykresie 1 poniżej.

⁽⁴⁾ ECCP, *European SMEs and the Impact of COVID-19* [Europejskie MŚP a skutki pandemii COVID-19], European Cluster Collaboration Forum [Europejskie Forum Współpracy Kłastrów], 2020.

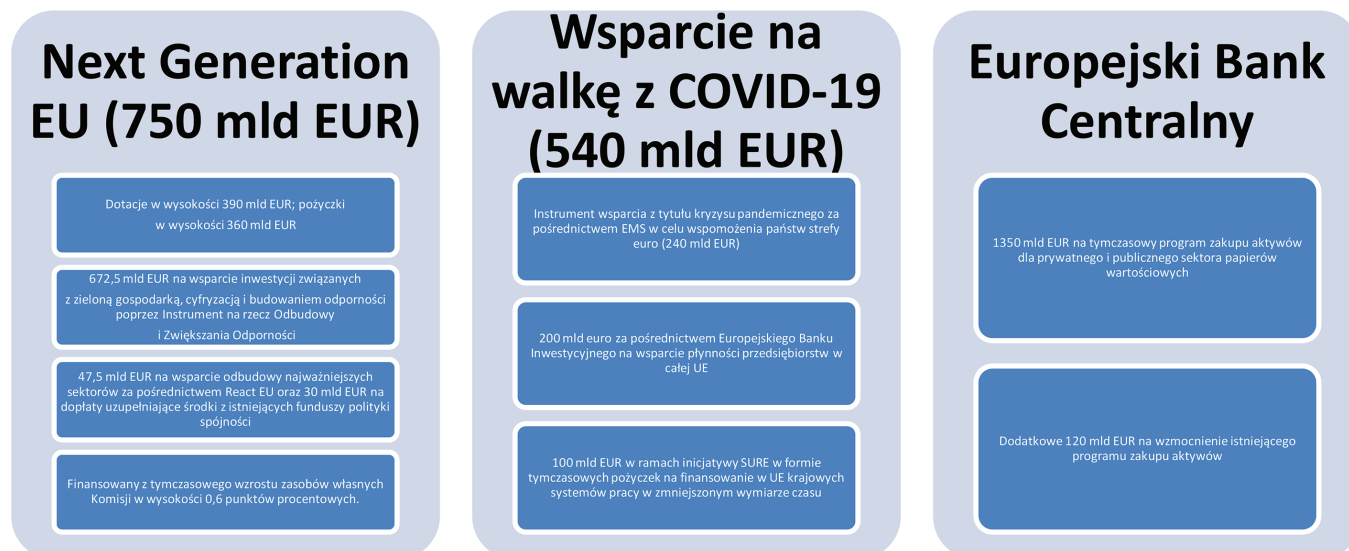
⁽⁵⁾ SMEUnited, *Exit & Recovery Strategy – COVID-19 crisis: Proposals from SMEUnited* [SMEUnited. Strategia pokonania kryzysu i odbudowy. Kryzys wywołany przez pandemię COVID-19: propozycje SMEUnited], dokument programowy, 2020 r.

⁽⁶⁾ Pouliakas, K. i Branka, J., *EU Jobs at Highest Risk of COVID-19 Social Distancing: Will the Pandemic Exacerbate Labour Market Divide?* [Miejsca pracy w UE najbardziej zagrożone ograniczeniem kontaktów osobistych w związku z pandemią COVID-19. Czy pandemia pogłębi podziały na rynku pracy?], *IZA Discussion Paper*, nr 13281, 2020.

⁽⁷⁾ Dam, K.W., *The law-growth nexus: The rule of law and economic development* [Związek między prawem a wzrostem. Państwo prawa a rozwój gospodarczy], Brookings Institution Press, 2007.

Wykres 1

Reakcja Europy na pandemię COVID-19



3.10. Wszystkie wymienione wyżej środki będą stanowić silny bodziec do odbudowy gospodarczej UE. Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności („Instrument”) zapewni istotne wsparcie finansowe na inwestycje publiczne i konieczne reformy, dzięki którym gospodarka w poszczególnych państwach członkowskich będzie odporniejsza i lepiej przygotowana na przyszłość. Pomoże on państwom członkowskim w podjęciu wyzwań gospodarczych i społecznych, z którymi muszą się zmierzyć w następstwie kryzysu, w kluczowych obszarach, takich jak: kwestie społeczne, zatrudnienie, umiejętności, kształcenie, badania naukowe i innowacje oraz zdrowie, a także w dziedzinach związanych z otoczeniem biznesu, w tym w administracji publicznej i w sektorze finansowym. Należy jednak zająć się kwestią zdolności poszczególnych państw członkowskich do wdrażania reform i wspierania inwestycji w infrastrukturę. Zdolności różnią się w zależności od państwa i skoordynowana reakcja na poziomie UE może być konieczna do zapewnienia skuteczności i efektywności inwestycji.

3.11. Ponadto Instrument pozwoli zagwarantować, że inwestycje będą dotyczyć przede wszystkim wyzwań i potrzeb inwestycyjnych związanych z transformacją ekologiczną i cyfrową, zapewniając tym samym zrównoważoną odbudowę zgodnie z założeniami rocznej strategii zrównoważonego wzrostu gospodarczego. Inwestycje w technologie ekologiczne i cyfrowe przyczynią się do zwiększenia efektywności energetycznej w różnych kluczowych sektorach gospodarki, a także umożliwią tworzenie miejsc pracy i zapewnienie zrównoważonego wzrostu. Mogą przynieść UE przewagę pioniera w globalnym wysiłku o ożywienie gospodarcze, a także pomóc zwiększyć odporność Unii i ją bardziej uniezależnić dzięki dywersyfikacji kluczowych łańcuchów dostaw.

3.12. Skuteczność Instrumentu będzie w dużej mierze zależeć od identyfikacji i przygotowania, które są niezbędne do ukierunkowania odpowiednich projektów, zgodnie z priorytetami przedstawionymi w ramach europejskiego semestru. Kluczowe znaczenie ma również ścisłe powiązanie polityki gospodarczej i społecznej z zaleceniami przedstawionymi w procesie europejskiego semestru. EKES popiera pogląd, że plany odbudowy gospodarczej i zwiększenia odporności, które będą wspierane w ramach Instrumentu, stanowią integralną część procesu zmierzającego do realizacji zaleceń dla poszczególnych krajów, nakreślonych w ramach europejskiego semestru. Narzędzia zwiększą zatem efektywność tego procesu i będą sprzyjać wdrażaniu rocznej strategii zrównoważonego wzrostu gospodarczego na 2020 r.

3.13. EKES uważa również, że narzędzia pomagają wzmocnić potencjał wzrostu oraz odporność gospodarczą i społeczną zainteresowanych państw członkowskich i tym samym sprzyjają spójności społecznej. Wspierają one również transformację ekologiczną i cyfrową, co jest niezbędne do zapewnienia stabilności i odporności gospodarczej. EKES ponownie zwraca uwagę na ważną rolę rządu w opracowywaniu projektów, które przynoszą korzyści społecznościom i całej gospodarce. EKES z zadowoleniem przyjmuje też fakt, że Komisja zamierza monitorować cały proces, tj. określenie, opracowanie i realizację kwalifikujących się projektów, aby zapewnić przejrzystość tego procesu. EKES wyraża jednak pogląd, że Komisja powinna zadbać o to, by przejrzystość oznaczała również zaangażowanie w ten proces wszystkich zainteresowanych stron.

3.14. Z tego względu ważne jest, aby pula środków finansowych przewidziana w ramach unijnego planu odbudowy gospodarczej „Next Generation EU” była sprawiedliwa, dostępna i udostępniana tym, którzy najbardziej jej potrzebują, w szczególności MŚP, zgodnie z celami określonymi w ASGS. Wiąże się to z zapewnieniem, że finansowanie i wsparcie przeznaczone na takie cele jest wydatkowane za pośrednictwem odpowiednich kanałów, takich jak krajowe agencje rozwoju, biorąc pod uwagę, że MŚP zazwyczaj finansują się za pośrednictwem sektora bankowego⁽⁸⁾. Dostęp do finansowania ma ogromne znaczenie dla MŚP, ponieważ zapewnia niezbędną płynność zarówno w fazie nadzwyczajnej kryzysu, jak i w fazie jego pokonania i odbudowy, umożliwiając im inwestowanie w dalszy rozwój w ramach cyfrowej i ekologicznej transformacji gospodarki. Takie inwestycje pomagają MŚP w skutecznym rozwiązaniu problemu opóźnień w płatnościach i zapewniają w związku z tym wystarczającą płynność dla MŚP.

3.15. Ze względu na bezprecedensowe wyzwania stojące przed MŚP EKES wzywa Komisję do aktualizacji strategii na rzecz MŚP w celu uwzględnienia nowych okoliczności, które nastąpiły od czasu wybuchu pandemii COVID-19. Wnosi również o wielopoziomowe zarządzanie wdrażaniem polityki na rzecz MŚP z udziałem wielu podmiotów. Kluczowe znaczenie ma dostosowanie działań i budżetów między różnymi szczeblami sprawowania rządów – europejskim, krajowym, regionalnym i lokalnym – a także skuteczne zaangażowanie w proces decyzyjny organizacji wspierających przedsiębiorstwa.

3.16. MŚP będą również potrzebować wsparcia ze strony krajowych inspektoratów bezpieczeństwa i higieny pracy (BHP) oraz zewnętrznych wyspecjalizowanych służb BHP, aby ocenić nowe ryzyko związane z pandemią COVID-19, a także prawidłowo wdrożyć wymagane środki oraz zmniejszyć związane z tym obciążenia i koszty. Ponadto MŚP będą potrzebować wsparcia w dostarczaniu pracownikom w miejscu pracy niezbędnych środków ochrony indywidualnej. Przejrzystość i skuteczna komunikacja są niezbędne zarówno dla dostawców, jak i podwykonawców i klientów.

4. Odbudowa UE a roczna strategia zrównoważonego wzrostu gospodarczego

4.1. EKES uważa, że plan „Next Generation EU” jest mile widziany i pojawia się w odpowiednim czasie. Jednak jest oczywiste, że wdrożenie tego planu wraz ze zwykłym budżetem ogólnym UE na lata 2021–2027 będzie wymagało ogromnego nakładu pracy zarówno ze strony państw członkowskich, jak i Komisji. Niemniej czas ma w tym wypadku zasadnicze znaczenie; wszelkie nieuzasadnione opóźnienia związane z zatwierdzeniem i wdrożeniem uzgodnionych środków mogą utrudnić odbudowę gospodarczą UE oraz realizację celów rocznej strategii zrównoważonego wzrostu gospodarczego, a jednocześnie stanowić zagrożenie dla źródeł utrzymania i dobrobytu tysięcy pracowników i właścicieli małych przedsiębiorstw w całej Europie. Ważne jest też, aby ogólny cel realizacji założeń strategii nie został zaprzeczony z powodu wyzwań gospodarczych lub krótkoterminowych korzyści politycznych. Co się tyczy WRF na lata 2021–2027, Komitet ubolewa, że Rada zmniejszyła ilość środków przewidzianych w pierwotnym wniosku Komisji. Wniosek Komisji został już uznany za niezadowolający zarówno przez Parlament Europejski, jak i przez EKES w opinii w sprawie wieloletnich ram finansowych na okres po 2020 r.⁽⁹⁾

4.2. Oznacza to stopniowe przechodzenie na model wzrostu, w którym cele niegospodarcze i dotyczące włączenia społecznego byłyby równie istotne co cele gospodarcze. Nadszedł czas, aby UE przyjęła bardziej ambitne założenia i dążyła do osiągnięcia bardziej pluralistycznego celu, którym jest spełnienie potrzeb możliwie jak największej liczby obywateli UE – od mieszkalnictwa po opiekę zdrowotną – przy jednoczesnym zabezpieczeniu naszych ekosystemów, z uwzględnieniem stabilnego klimatu, żyznych gleb, zdrowych oceanów i ochronnej warstwy ozonowej. Innymi słowy, chodzi o pomiar postępu gospodarczego jako sposób na odejście od niezrównoważonego i niesprzyjającego włączeniu społecznemu wzrostu na rzecz bardziej zrównoważonego modelu sprzyjającego włączeniu społecznemu.

4.3. EKES jest zdania, że zakłócenia gospodarcze spowodowane kryzysem prowadzą do ponownego rozważenia kwestii wykorzystania zasobów oraz niestabilnych linii zaopatrzenia. Jednocześnie UE musi rozwinąć metody działania, które zwiększą zarówno odporność, jak i skuteczność, takie jak gospodarka o obiegu zamkniętym, działania w dziedzinie klimatu i być może wytyczenie ambitniejszych celów dotyczących ustalonych na poziomie krajowym wkładów – planowanego ograniczenia emisji gazów cieplarnianych.

4.4. Koordynacja i skuteczne mechanizmy podziału ryzyka w unii walutowej, takiej jak strefa euro, są niezbędne i powinny przyczynić się do zapewnienia silnego i wiarygodnego bodźca podatkowego, a jednocześnie ograniczyć rozbieżności istniejące w obrębie unii walutowej. EKES uważa, że ma to zasadnicze znaczenie dla odbudowy gospodarczej, a także dla wsparcia najsłabszych grup społecznych. Wprawdzie odbudowa gospodarcza jest warunkiem koniecznym, by UE mogła tworzyć miejsca pracy i zapewniać dobrobyt obywatelom, ale potrzebne są również bodźce fiskalne na dużą skalę, które będą obejmować ukierunkowane działania mające na celu zapewnienie pomocy osobom najbardziej dotkniętym przez pandemię COVID-19. Działania te mogą obejmować różne środki, których celem jest ochrona dostępu do opieki zdrowotnej i do podstawowych warunków do życia.

⁽⁸⁾ Bénassy-Quéré, A., Marimon, R., Pisani-Ferry, J., Reichlin, L., Schoenmaker, D. i di Mauro, B.W., *COVID-19: Europe needs a catastrophe relief plan* [Pandemia COVID-19: Europa potrzebuje planu awaryjnego na wypadek katastrofy]. *Europe in the Time of Covid-19* [Europa w czasach pandemii COVID-19], 2020, s. 103.

⁽⁹⁾ Dz.U. C 440 z 6.12.2018, s. 106.

4.5. Wdrożeniu wspomnianych wyżej bodźców fiskalnych sprzyjałby zmieniony pakt stabilności i wzrostu (SGP). Powinien on w mniejszym stopniu opierać się na szacowaniu uwzględniających zmiany cykliczne deficytów budżetowych państw członkowskich. Dobrze byłoby natomiast, aby kładł on nacisk na monitorowanie wzrostu wydatków publicznych. Każdy rząd zobowiązałby się do wydatków zgodnych z perspektywą wzrostu gospodarczego i przewidywanymi dochodami podatkowymi, a także odpowiadających średniookresowemu poziomowi zadłużenia. Dzięki temu państwa członkowskie zyskałyby większą przestrzeń fiskalną i mogłyby podejmować więcej decyzji na szczeblu krajowym (we współpracy z zainteresowanymi stronami), aby wprowadzić w życie plany naprawcze po pandemii COVID-19, podkreślając przy tym rolę rządu w procesie stymulowania odbudowy gospodarczej. Utrzymanie stabilności makroekonomicznej jest oczywiście warunkiem wstępnym stabilnego wzrostu gospodarczego, który sprzyja włączeniu społecznemu. EKES wyraża również zdanie, że celem polityki makroekonomicznej jest zapewnienie zrównoważoności wzrostu gospodarczego, ochrony środowiska i dobrobytu społecznego w sposób sprawiedliwy i wyważony. Ścisłej rzecz ujmując, z uwagi na to, że bezrobocie i niepełne zatrudnienie są głównymi przyczynami ubóstwa, konieczne jest utrzymanie gospodarki na poziomie jak najbliższym pełnego zatrudnienia.

4.6. Na etapie odbudowy gospodarczej aspekt społeczny powinien być traktowany na równi z wymiarem gospodarczym. Zrównoważona działalność gospodarcza polega na ścisłym powiązaniu obu tych wymiarów. Zrównoważoność gospodarcza, w tym inwestycje kapitałowe, pozostaje w ścisłym związku z wymiarem ekologicznym, który zakłada oszczędne korzystanie z zasobów i energii. Łączy się też z wymiarem społecznym, w którym tworzenie i ochrona miejsc pracy, gwarantujących sprawiedliwe wynagrodzenie i odpowiednie warunki, są postrzegane jako równie ważne. EKES jest również zdania, że należy dokonać przeglądu wytycznych UE dotyczących zatrudnienia w świetle pandemii COVID-19, poczynając od oceny jej skutków dla rynku pracy.

4.7. Zgodnie z punktem 4.6 zrównoważona działalność gospodarcza ma pozytywny wpływ na wymiar ekologiczny, a Europejski Zielony Ład może być postrzegany jako możliwość zarówno osiągnięcia korzyści gospodarczych (określonych jako prywatne i społeczne), jak i tworzenia miejsc pracy. EKES podziela stanowisko Komisji, że Europejski Zielony Ład powinien być głównym narzędziem odbudowy gospodarczej, a jednocześnie uwzględniać wszystkie negatywne skutki społeczne wynikające z przejścia na zrównoważoną działalność gospodarczą.

4.8. Ten sam argument dotyczy konkretnie cyfryzacji, która stawia na wydajność, a jednocześnie minimalizuje wszelkie negatywne skutki wynikające z wprowadzenia technologii cyfrowych w usługach. Pandemia COVID-19 uwydatniła znaczenie transformacji cyfrowej dla utrzymania działalności gospodarczej. Należy przyspieszyć i rozpowszechnić promowanie cyfryzacji wśród MŚP we wszystkich sektorach, a inicjatywy powinny koncentrować się na ukierunkowanym na praktykę propagowaniu i rozpowszechnianiu cyfrowych procesów biznesowych w MŚP, bezpieczeństwa IT i rozwoju umiejętności cyfrowych. Ponadto centra innowacji cyfrowych muszą być otwarte na technologię i dążyć do cyfryzacji lokalnych MŚP. Kluczową rolę do odegrania ma również administracja elektroniczna, która umożliwia stosowanie procedur administracyjnych online w celu usunięcia barier i przyspieszenia procesów. Dzięki cyfryzacji, inicjatywom e-administracji i ograniczeniu biurokracji i obciążeń regulacyjnych dla MŚP władze publiczne stworzyłyby bardziej dostępne otoczenie cyfrowe dla przedsiębiorców.

4.9. Państwo prawa, w szczególności zarządzanie gospodarcze, odgrywa kluczową rolę w osiągnięciu zrównoważonego wzrostu gospodarczego. Zarządzanie gospodarcze jest podstawowym sposobem zapewnienia sprawiedliwości społecznej i gospodarczej, jednak aby umożliwić zrównoważony rozwój, wymaga zrozumienia oraz respektowania opinii i stanowisk różnych grup interesów w społeczeństwie, a także podjęcia próby pogodzenia tych rozbieżności. W związku z tym konieczne są pilne kroki w celu zwiększenia przynależności do związków zawodowych i udziału w nich coraz większych grup pracowników, którzy obecnie nie posiadają reprezentacji.

4.10. Wyższa wydajność ma kluczowe znaczenie dla zrekompensowania tendencji demograficznych i wsparcia pozytywnej konwergencji społeczno-gospodarczej między krajami i regionami, zwłaszcza w tych krajach i regionach w całej UE, które wymagają ponadprzeciętnych wskaźników rozwoju i wydajności, by osiągnąć zrównoważony wzrost gospodarczy. Aby w przyszłości gospodarka dalej rozwijała się w sposób zrównoważony, konieczne jest zwiększenie jej zdolności wzrostu, lecz tylko do momentu, w którym wzrost taki wnosi wartość dla gospodarki, społeczeństwa i obywateli. Wyższa wydajność nie jest zatem celem samym w sobie, lecz środkiem prowadzącym do celu, którym jest zapewnienie lepszych warunków życia, środowiska i pracy odpowiednio do umiejętności i kwalifikacji właściwych dla danego zatrudnienia. W tym kontekście konieczne jest realizowanie strategii mających na celu poprawę konkurencyjności przedsiębiorstw na rynkach krajowych i globalnych, przy aktywnym udziale samych pracowników, aby wspierać korzystny klimat stosunków pracy.

4.11. Pandemia COVID-19 stała się przełomowym momentem dla całej UE. Historia oceni skuteczność podejmowanych przez nas działań nie na podstawie doraźnych środków, których celem jest wsparcie osób i gospodarstw domowych dotkniętych społeczno-ekonomicznym wpływem blokady, ale na podstawie stopnia, w jakim średnio- i długoterminowe działania prowadzą do odbudowy gospodarczej zmieniającej życie milionów obywateli UE.

Bruksela, dnia 29 października 2020 r.

Christa SCHWENG
Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
