

III

(Akty przygotowawcze)

Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny

541. SESJA PLENARNA EKES-U, 20.2.2019–21.2.2019

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 2019 r. – Na rzecz silniejszej Europy w obliczu niepewności na świecie«”

[COM(2018) 770 final]

(2019/C 190/04)

Sprawozdawca: **Anne DEMELENNE**

Wniosek o konsultację	Komisja Europejska, 18.2.2019
Podstawa prawna	Art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej
Data przyjęcia przez sekcję	1.2.2019
Data przyjęcia na sesji plenarnej	20.2.2019
Sesja plenarna nr	541
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	124/1/0

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Dotychczasowy postęp gospodarczy i społeczny w zakresie wzrostu gospodarczego, inwestycji i zmian na rynku pracy został ogólnie pozytywnie oceniony w rocznej analizie wzrostu gospodarczego. Pomimo zadowalającej poprawy od 2014 r., przedstawione dane pokazują, że wyniki nie są imponujące w porównaniu z innymi rozwiniętymi gospodarkami.

1.2. W analizie wspomniano o zagrożeniach związanych z wydarzeniami zewnętrznymi, ale nie zaproponowano odpowiednich środków zaradczych. Zagrożenia zewnętrzne powinny być sygnałem wskazującym na potrzebę przygotowania polityk stymulacyjnych służących utrzymaniu wzrostu gospodarczego i poziomu zatrudnienia. Ma to wpływ na budżet UE i budżety państw członkowskich.

1.3. Zwiększenie wydajności ma kluczowe znaczenie dla utrzymania konkurencyjnej pozycji UE i wzrostu dobrostanu. Na poparcie zasługują reformy, które mogą prowadzić do zwiększenia wydajności. Konieczna jest jednak dokładna ocena dotychczasowych polityk, biorąc pod uwagę ich zróżnicowane wyniki, w tym powolne ożywienie gospodarcze, utrzymujące się obawy dotyczące wydajności w porównaniu z konkurentami i upowszechnienie niepewnego zatrudnienia.

1.4. Zwiększenie wydajności zależy od poprawy poziomu kształcenia i szkolenia, jak podkreślono w rocznej analizie wzrostu gospodarczego. Tego rodzaju działania powinny być wspierane przez partnerów społecznych, społeczeństwo obywatelskie oraz ze strony inwestycji publicznych i prywatnych, w tym inwestycji wspomaganych przez fundusze strukturalne UE.

1.5. Filar socjalny uzyskał pożądany priorytet. Należy jaśniej określić, w jaki sposób będzie on realizowany, w jaki sposób można udostępnić zasoby za pośrednictwem Europejskiego Funduszu Społecznego i innych instrumentów europejskich oraz jak będzie to finansowane na szczeblu UE i państw członkowskich.

1.6. Wskazano obszary, w których zaproponowano nowe strategie polityczne, w tym sprawiedliwe opodatkowanie, unię bankową i funkcjonowanie strefy euro. Postępy są bardzo powolne, a propozycje często dość skromne. Korzystne byłoby pełne zaangażowanie partnerów społecznych i społeczeństwa obywatelskiego.

1.7. Wspominano wprawdzie krótko o znaczeniu przeciwdziałania zmianie klimatu, jednak w kontekście zagrożeń, o których mowa w sprawozdaniu na temat globalnego ryzyka ⁽¹⁾, przygotowanego na Światowe Forum Ekonomiczne, kwestie te potraktowano bardzo po macoszemu. Brakuje też rzetelnego podjęcia problematyki kosztów zewnętrznych gospodarki opartej na węglu. Podejmowane dotąd działania w zakresie ochrony klimatu są w dalszym ciągu niewystarczające. Ważnym krokiem byłaby zmiana nazwy „roczna analiza wzrostu gospodarczego” na „roczna analiza zrównoważonego wzrostu gospodarczego”. Uznano by w ten sposób nie tylko znaczenie zmiany klimatu, ale także wagę zapewnienia zrównoważoności nieodnawialnych zasobów i ochrony środowiska, a co za tym idzie, znaczenie zabezpieczenia interesów gospodarki oraz następnych pokoleń.

1.8. W wielu obszarach realizacja polityki zależy od finansowania z sektora prywatnego, ale i publicznego. Pozyskiwanie tego finansowania należy ułatwić zarówno za pomocą reform zmierzających do stworzenia sprzyjających warunków dla inwestycji sektora prywatnego, jak i odpowiedniego budżetu UE, przy jednoczesnym zobowiązaniu do przestrzegania tzw. złotej reguły budżetowej, umożliwiającej finansowanie z budżetów państw członkowskich inwestycji, które są produktywne pod względem gospodarczym i społecznym i nie zagrażają przyszłej równowadze budżetowej.

2. **Ogólne priorytety Komisji Europejskiej w rocznej analizie wzrostu gospodarczego na 2019 r.**

2.1. Roczna analiza wzrostu gospodarczego na 2019 r. wpisuje się w szerszy kontekst wzrostu gospodarczego odnotowanego w 22 kolejnych kwartałach, co pozwala przeprowadzić reformy niezbędne do poradzenia sobie z wzrostem niepewności na świecie i możliwymi wewnętrznymi zagrożeniami, a mianowicie poprzez:

- zwiększenie inwestycji sektora prywatnego i publicznego w celu zwiększenia wzrostu łącznej produktywności czynników produkcji,
- zapewnienie wysokiej jakości inwestycji w badania i rozwój, innowacje, edukację, umiejętności i infrastrukturę,
- zwiększenie wydajności, włączenia społecznego i zdolności instytucjonalnych,
- zapewnienie dobrze funkcjonujących i zintegrowanych rynków kapitałowych,
- zapewnienie stabilności makrofinansowej i zdrowych finansów publicznych.

(1) WEF WEF Global Risks Report 2019.

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

3.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje podtrzymanie zobowiązania do wspierania reform mających na celu zwiększenie wysokiej jakości inwestycji i wzrostu wydajności, a także zwiększenie inkluzywności i jakości instytucjonalnej oraz dalsze zapewnianie stabilności makrofinansowej i zdrowych finansów publicznych. Wyraża także zadowolenie w związku z uznaniem potrzeby inwestycji ukierunkowanych na kształcenie i szkolenie oraz z coraz większym uznawaniem konieczności wzmocnienia wymiaru społecznego UE w celu reagowania na nierówności w obrębie regionów i między nimi, jak również na nierówności w dostępie do edukacji, a także w celu koordynacji instrumentów polityki. Należy jednak określić, w jaki sposób te cele mają zostać osiągnięte, a ocena wyników gospodarczych nie odpowiada dołączonym danym dla wszystkich obszarów, pozostając zbyt pozytywną w stosunku do niektórych kwestii, wyolbrzymiając pozytywne elementy i w niektórych wypadkach zawierając nieuzasadnione twierdzenia o pozytywnych efektach wcześniejszej polityki.

3.2. Odniesiono się do zagrożeń i niepewności, w tym zmian w gospodarce światowej, polityki handlowej Stanów Zjednoczonych i niepewności co do przyszłych stosunków ze Zjednoczonym Królestwem. Ryzyko recesji w najbliższej i średnioterminowej przyszłości wskazuje na potrzebę przygotowania środków stymulacyjnych dla utrzymania wzrostu gospodarczego i poziomu zatrudnienia, zgodnie z zaleceniami OECD ⁽²⁾. W tym celu należy rozważyć ustanowienie w ramach budżetu UE funkcji stabilizacji makroekonomicznej, która pozwoli zwiększyć odporność gospodarczą obszaru. Funkcja ta może służyć jako bufor przeciwko wstrząsom i pozwolić strefie euro na prowadzenie pozytywnego kursu polityki budżetowej zaproponowanego przez EKES ⁽³⁾, nawet jeśli poszczególne państwa członkowskie nie wykorzystują swojej dostępnej przestrzeni fiskalnej zgodnie z unijnymi celami.

3.3. Istnieje również ryzyko związane z wewnętrznymi zmianami politycznymi wynikającymi z dość rozczarowujących wyników gospodarczych i społecznych w okresie po 2008 r. Uwydatnia to również znaczenie reform i środków z zakresu polityki, które doprowadziłyby zarówno do poprawy wydajności i zwiększenia wzrostu gospodarczego, jak i wzmocnienia spójności i wymiaru społecznego polityk.

3.4. *Wzrost gospodarczy*

3.4.1. Od 2014 r. UE odnotowuje pięć lat wzrostu gospodarczego, a w wielu krajach o niższym dochodzie została przekroczona średnia UE. Pozwoliło to ograniczyć do pewnego stopnia różnicę między najwyższymi i najniższymi dochodami w całej UE, chociaż niektóre inne kraje pozostają w tyle, co prowadzi do powstania nowych rozbieżności.

3.4.2. Od 2017 r. wszystkie państwa członkowskie UE odnotowywały mniejszy lub większy wzrost, co zdarzyło się po raz pierwszy od czasu kryzysu. Niemniej tempo wzrostu w całej UE nadal nie powróciło do poziomu sprzed kryzysu i nie jest imponujące, jeśli porównać je ze wzrostem odnotowanym w ostatnim okresie przez inne rozwinięte gospodarki. UE ma także dużo więcej do nadrobienia po wyjątkowo długiej recesji gospodarczej po roku 2008.

3.5. *Aspekty społeczne*

3.5.1. Począwszy od 2008 r., poziom zatrudnienia i wskaźnik zatrudnienia znacznie wzrosły po latach kryzysu. Chociaż, jak pokazują dane załączone do rocznej analizy wzrostu gospodarczego, obserwuje się tendencję do tworzenia miejsc pracy wymagających wyższego poziomu umiejętności, to jednak towarzyszy temu spadek jakości wielu z nich.

3.5.2. Coraz częściej zatrudniani są pracownicy na umowy na czas określony i na część etatu, podczas gdy większość z nich wolałaby standardową umowę o pracę w pełnym wymiarze godzin ⁽⁴⁾. Odsetek pracowników zatrudnionych w niepełnym wymiarze godzin wzrósł z 16,8 % do 18,7 % ogółu zatrudnionych w latach 2008–2017, przy czym wyższy poziom i większy wzrost tego odsetka odnotowano wśród osób młodych. Chociaż obecnie zatrudnienie jest większe, łączna liczba godzin przepracowanych w 2017 r. była nadal nieco mniejsza niż w 2008 r. ⁽⁵⁾.

3.5.3. Jak stwierdzono w rocznej analizie wzrostu gospodarczego, liczba osób pracujących i zagrożonych ubóstwem jest wysoka i nadal rośnie w kilku państwach członkowskich (8,6 % ludności aktywnej zawodowo w 2008 r., 9,6 % w 2017 r. ⁽⁶⁾). Zatem wyższy ogólny poziom zatrudnienia – choć teoretycznie zatrudnienie jest lepsze od bezrobocia – nie świadczy o wzroście sprzyjającym włączeniu społecznemu.

⁽²⁾ „OECD Economic Outlook”, listopad 2018 r.: artykuł wstępny głównego ekonomisty oraz Ogólna ocena sytuacji makroekonomicznej, s. 43–46.

⁽³⁾ Opinia dodatkowa EKES-u w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro w 2018 r. (Dz.U. C 62 z 15.2.2019, s. 312).

⁽⁴⁾ COM(2018) 761 final, s. 14.

⁽⁵⁾ COM(2018) 761 final, s. 14.

⁽⁶⁾ COM(2018) 761 final, s. 41.

3.5.4. Pewne grupy, na przykład osoby otrzymujące rentę inwalidzką, często nie są uwzględniane we wskaźnikach bezrobocia (7). Należy wziąć to pod uwagę przy określaniu zaleceń, zwłaszcza z myślą o zapewnianiu tego rodzaju grupom elastyczności i bezpieczeństwa w celu ułatwienia dostępu do otwartego rynku pracy bez utraty kolejnych uprawnień do świadczeń.

3.5.5. Należy również zwrócić uwagę na zapewnienie dostępu do odpowiedniej ochrony socjalnej osobom mającym niepewne i niestandardowe umowy o pracę – na przykład osobom pracującym na własny rachunek, pracownikom zatrudnionym w niepełnym wymiarze czasu pracy lub osobom świadczącym pracę za pośrednictwem platform internetowych. Zaniepokojenie budzi również sytuacja osób, których wydatki z powodu stanu zdrowia lub niepełnosprawności mogą uniemożliwiać związanie końca z końcem, a które czasem tracą odpowiednią pomoc finansową na związane z ich stanem wydatki po podjęciu pracy za wynagrodzeniem.

3.5.6. Komisja proponuje dostosowanie ochrony socjalnej w oparciu o nowe formy zatrudnienia. Prawdą jest, że trzeba będzie znaleźć nowe źródła finansowania, ale krokiem naprzód będzie przywrócenie wysokiej jakości miejsc pracy odzwierciedlających zapotrzebowanie na rynku pracy, a także stabilnych umów o pracę, które będą dawać ludziom prawo do odpowiedniej ochrony socjalnej. Konieczne będzie również zwalczanie dyskryminacji na rynku pracy wobec niektórych grup – osób starszych, osób obcego pochodzenia, osób z niepełnosprawnością, osób młodych i kobiet – w których jest wielu pracowników posiadających wysokie kwalifikacje.

3.5.7. Należy z zadowoleniem przyjąć odniesienia do zapewnienia szerszego dostępu do wysokiej jakości usług i poprawy dostępu rodziców (a zwłaszcza kobiet) do rynku pracy, ponieważ taki szerszy i lepszy dostęp przyczynia się do przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu, a także przekłada się na poprawę podaży pracy. Strategie wspierające integrację społeczną imigrantów powinny być również promowane jako część polityki migracyjnej odzwierciedlającej takie europejskie wartości jak solidarność i tolerancja oraz poszanowanie praw człowieka.

3.6. Wynagrodzenia i wydajność

3.6.1. Płace wzrosły tylko nieznacznie, a rozbieżności między krajami, nawet w przypadku tej samej pracy, są nadal znaczne. Wzrost płac w całej UE utrzymuje się poniżej poziomu wzrostu wydajności.

3.6.2. Oznacza to, że płace mają mniejszy udział w dochodzie narodowym. Państwa członkowskie różnią się między sobą pod względem równego rozłożenia korzyści wynikających z większej wydajności, w zależności od możliwości wypracowania korzystnych układów zbiorowych oraz polityki wspierającej wzrost płac. Chociaż wyższy poziom wydajności powinno się zazwyczaj uważać za niezbędny – choć nie jedyny – czynnik warunkujący wzrost płac, stały związek między wydajnością (która jest również zależna od inwestycji) a płacami nie powinien przesłaniać kwestii wzrostu kosztów utrzymania przy ustalaniu poziomu płac; w przeciwnym razie może dojść do poważnych napięć społecznych.

3.6.3. Niskie płace są także barierą dla wzrostu wydajności w krajach o niższych płacach, co zachęca najlepiej wykwalifikowane osoby do poszukiwania pracy gdzie indziej. Należy przyjmować z zadowoleniem mobilność siły roboczej, jeżeli jest to preferowany wybór danej osoby. Pozwala to również na zdobycie umiejętności i doświadczenia, które można następnie wykorzystać po powrocie do kraju pochodzenia. Jednakże emigracja najbardziej wykwalifikowanych osób jednocześnie zniechęca do inwestycji w działalność wymagającą wysokiego poziomu kwalifikacji, co sprawia, że kraje o niższych płacach nie są w stanie rozwinąć najbardziej wymagających rodzajów działalności gospodarczej.

3.6.4. Wzrost poziomu płac w wielu państwach członkowskich (głównie w Europie Wschodniej i Środkowej) nastąpił w wyniku wzrostu płacy minimalnej i wzrostu wynagrodzeń w sektorze publicznym. Z kolei większa konsumpcja przyczyniła się do wzrostu PKB. Podobnie, środki na rzecz zapewnienia płacy minimalnej i minimalnego dochodu, będące częścią procesu konwergencji społecznej w UE, mogą stanowić ważny element ochrony socjalnej i osiągania należytego poziomu życia we wszystkich krajach, a jednocześnie przyczynić się do wzrostu gospodarczego.

3.7. Wydajność i umiejętności

3.7.1. W następstwie długotrwałej recesji po 2008 r. UE pozostawała w tyle za głównymi światowymi konkurentami pod względem wzrostu wydajności, co pokazuje wykres 3 (8). To pozostawanie w tyle było szczególnie widoczne w strefie euro. Niwelowanie tej luki będzie wymagać rozwoju środowiska sprzyjającego zwiększeniu inwestycji prywatnych oraz wykorzystania badań i innowacji. Ponadto konieczne będzie wykorzystanie pełnego potencjału ludności UE, z czym wiąże się zminimalizowanie zjawiska wykluczenia z rynku pracy i wykluczenia społecznego oraz inwestowanie w środki na rzecz wspierania zatrudnienia na rynku pracy osób długotrwale bezrobotnych.

(7) Wspólne sprawozdanie o zatrudnieniu Komisji Europejskiej na 2018 r. wskazuje, że jedynie 47,4 % osób z niepełnosprawnością w wieku produkcyjnym w UE jest zatrudnionych.

(8) COM(2018) 770 final, s. 6.

3.7.2. Zwiększanie wiedzy, podnoszenie umiejętności i kwalifikacji oraz poprawa nastawienia i kreatywności pozostają absolutnym warunkiem poprawy wydajności. Przyczyniają się one również do osiągnięcia demokracji i zrównoważonego rozwoju. W rocznej analizie wzrostu gospodarczego słusznie podkreślono znaczenie inwestycji w rozwój umiejętności, edukacji i uczenia się przez całe życie. 40 % pracodawców zgłasza trudności ze znalezieniem odpowiednio wykwalifikowanego personelu. Z kolei wielu potencjalnym pracownikom trudno jest wykorzystać swoje kwalifikacje w kraju pochodzenia.

3.7.3. Konieczne jest opracowanie strategii umożliwiających prognozowanie przyszłego zapotrzebowania na umiejętności, stworzenie odpowiednich systemów uznawania kompetencji oraz dopilnowanie, by kształcenie i szkolenie odpowiadały potrzebom w zakresie zatrudnienia. Należy również wspierać pracodawców w pozyskiwaniu pracowników posiadających odpowiednie umiejętności i kwalifikacje poprzez inwestowanie w usługi wsparcia mające zapobiegać wczesnemu kończeniu nauki, szczególnie wśród grup dyskryminowanych, takich jak osoby z niepełnosprawnością czy osoby ze środowisk migracyjnych, oraz wspierać kontynuowanie kształcenia na poziomie wyższym⁽⁹⁾. Pracodawcy ponoszą istotną odpowiedzialność za umożliwienie i ułatwienie podnoszenia umiejętności i kwalifikacji – pod tym względem różnice między państwami członkowskimi są ogromne – a opracowanie i wdrożenie skutecznych strategii jest niewyobrażalne bez pełnego uczestnictwa partnerów społecznych, społeczeństwa obywatelskiego, instytucji szkolnictwa i firm szkoleniowych. W rocznej analizie wzrostu gospodarczego stwierdza się również, że zapewnienie równego dostępu do wysokiej jakości kształcenia „wymaga [...] odpowiednich inwestycji”. Powinny one obejmować inwestycje publiczne wspierane przez UE za pośrednictwem zaleceń dla poszczególnych krajów, jak również za pośrednictwem odpowiedniego udziału funduszy strukturalnych oraz unijnego planu inwestycyjnego.

3.8. *Wyzwania związane ze zmianą klimatu*

3.8.1. W rocznej analizie wzrostu gospodarczego nie poświęcono wystarczającej uwagi ani zagrożeniom wynikającym ze zmiany klimatu, ani postępowi UE w osiąganiu celów porozumienia paryskiego, jedynie wspomniano o nich bardzo ogólnie. W porównaniu ze sprawozdaniem na temat globalnego ryzyka⁽¹⁰⁾, które przedstawiono uczestnikom Światowego Forum Ekonomicznego w styczniu 2019 r., znaczenie zmiany klimatu dla wzrostu gospodarczego i gospodarki uznano za kwestię marginalną. Tymczasem sprawozdanie na temat globalnego ryzyka wskazuje, że aż trzy najważniejsze czynniki ryzyka dla światowej gospodarki związane są ze skutkami zmiany klimatu oraz z nie dość konsekwentnymi działaniami polityki w zakresie dekarbonizacji gospodarki. Ochrona klimatu nie jest już zatem jedynie kwestią ochrony środowiska, lecz zasadniczym warunkiem funkcjonowania gospodarki. Regularne sprawozdania sporządzane przez Bloomberg NEF pokazują, że inwestycje w czystą energię zmniejszają się od 2011 r.⁽¹¹⁾ UE nie może się szczycić pozycją światowego lidera w tej dziedzinie ani w zakresie innowacji prowadzących do redukcji emisji gazów cieplarnianych.

3.8.2. W sprawozdaniu Międzyrządowego Zespołu ds. Zmian Klimatu (IPCC) podkreśla się pilną potrzebę działań przeciwdziałających zmianie klimatu, której skutki mogą stać się nieodwracalne w ciągu trzech lat. Ponadto budżety powinny być udostępniane na wszystkich poziomach zarządzania (inwestycje zarówno publiczne, jak i prywatne) na potrzeby modernizacji i dekarbonizacji przemysłu, transportu i sektora energetycznego.

3.8.3. Jest to także wskazane z punktu widzenia polityki fiskalnej ze względu na niezwykle wysokie koszty zewnętrzne w dzisiejszej gospodarce. Jednak roczna analiza wzrostu gospodarczego w dużej mierze nie uwzględnia tej kwestii, mimo że prawie w tym samym czasie Komisja opublikowała dane dotyczące tej kwestii, zgodnie z którymi klęski żywiołowe związane z pogodą spowodowały w 2017 r. koszty wynoszące 283 mld EUR⁽¹²⁾. EKES wielokrotnie zwracał uwagę na fakt, że Międzynarodowy Fundusz Walutowy szacuje dotacje bezpośrednie i pośrednie na produkcję energii węglowej w UE na 330 mld USD rocznie. Słabością rocznej analizy wzrostu gospodarczego można zatem określić okoliczność, że nie dotyka się w niej kwestii internalizacji kosztów zewnętrznych i debaty na temat „wyjścia poza PKB”.

3.9. *Inwestycje*

3.9.1. Inwestycje mają kluczowe znaczenie dla wzrostu wydajności. Jest to pilna kwestia dla UE, zważywszy że pozostaje ona w tyle za swoimi głównymi konkurentami w kluczowych gałęziach najnowocześniejszych technologii oraz pod względem rozwoju technologii niskoemisyjnej. Stale poprawiająca się gospodarka jest zasadniczą podstawą finansowania systemów zabezpieczenia społecznego i świadczeń zdrowotnych na poziomie oczekiwanym przez obywateli Europy. Postępy w dziedzinie dobrostanu, spójności i sprawiedliwości społecznej faktycznie można w pełni pogodzić ze wzrostem gospodarczym i wzrostem wydajności⁽¹³⁾.

3.9.2. EKES ponownie wyraża pogląd, że Komisja i państwa członkowskie powinny zwiększyć starania, aby wyeliminować utrudnienia dla inwestycji i stworzyć klimat sprzyjający inwestycjom. Urzeczywistnienie unii energetycznej, strategia jednolitego rynku cyfrowego oraz plan działania UE dotyczący gospodarki o obiegu zamkniętym mogą stworzyć możliwości dla inwestycji. Poza tym należy wziąć pod uwagę nowe możliwości dla zielonych inwestycji służących przeciwdziałaniu zmianie klimatu.

⁽⁹⁾ We wspólnym sprawozdaniu o zatrudnieniu Komisji i Rady na 2018 r. wskazano, że odsetek osób z niepełnosprawnością wcześniej kończących naukę jest o 10,3 punktu procentowego większy niż w przypadku osób bez niepełnosprawności (na podstawie danych z 2015 r.), jeśli zaś chodzi o odsetek osób z wykształceniem wyższym, to wśród osób niepełnosprawnych jest on mniejszy o 13,6 punktu procentowego (na podstawie danych z 2015 r.).

⁽¹⁰⁾ WEF Global Risks Report 2019.

⁽¹¹⁾ BloombergNEF - Clean Energy Investment Trends, 3Q 2018.

⁽¹²⁾ COM(2018) 773 final.

⁽¹³⁾ Opinia EKES-u z 2017 r. w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro (Dz.U. C 173 z 31.5.2017, s. 33).

3.9.3. Międzynarodowe umowy handlowe mogą również stwarzać możliwości stymulowania wzrostu gospodarczego. Kwestia ta jest szczególnie pilna ze względu na zagrożenia związane z możliwym wyjściem Zjednoczonego Królestwa z UE i konfliktami handlowymi z udziałem USA. UE powinna wspierać oparty na regułach system międzynarodowych stosunków gospodarczych uzupełniony negocjacjami umów o wolnym handlu. Celem tych umów powinno być wprowadzenie minimalnych stawek celnych, przy jednoczesnym należytym uwzględnieniu praw człowieka, norm MOP-u i prawa państw do wprowadzania regulacji w interesie publicznym.

3.9.4. W rocznej analizie wzrostu gospodarczego uznano, że poziom inwestycji nie jest powodem do zaniepokojenia, i zasugerowano, że luka stwierdzona po 2008 r. została prawie całkowicie wyeliminowana. Inwestycje (rozumiane jako nakłady brutto na środki trwałe) miały osiągnąć 20,6 % PKB w 2018 r. w porównaniu z 22,5 % w 2007 r. i 19,4 % w 2014 r. ⁽¹⁴⁾ Luka inwestycyjna mierzona w tych kategoriach została zatem nieco zmniejszona, ale nie została usunięta.

3.9.5. Inwestycje pozostają na niskim poziomie w porównaniu z USA i Koreą Południową, które są jednymi z naturalnych konkurentów UE w zakresie innowacji. Poziomy są szczególnie niskie w wielu krajach o niższym dochodzie oraz w krajach, które odnotowały największe spadki po 2008 r.

3.9.6. Roczna analiza wzrostu gospodarczego sprzyja inwestycjom społecznym w wielu obszarach, w tym w systemach opieki zdrowotnej i długoterminowej i w mieszkalnictwie publicznym. EKES wskazywał już na liczne pozytywne skutki dobrze zaplanowanych, skutecznych i wydajnych inwestycji społecznych ukierunkowanych na przyszłość, które powinny być postrzegane nie jako koszt, lecz jako inwestycja w potencjał wzrostu gospodarczego i zatrudnienia w Europie ⁽¹⁵⁾. Osiągnięcie tych celów wymaga przestrzeni dla wydatków publicznych.

3.9.7. Komitet z zadowoleniem przyjmuje plan inwestycyjny dla Europy jako środek wspierający inwestycje ukierunkowane na priorytety polityczne UE. Jednakże udostępnione środki zostały ograniczone i w ujęciu całościowym wystarczyły jedynie do utrzymania, a nie zwiększenia, łącznej kwoty kredytów EBI ⁽¹⁶⁾. W 2017 r. były one w rzeczywistości o 7 % niższe od średniego poziomu w latach 2013–2016 ⁽¹⁷⁾.

3.9.8. Konieczne jest podejście, które zapewni odpowiednio finansowany program inwestycyjny, w tym środki z budżetu UE uzupełnione wsparciem z budżetów państw członkowskich. Umożliwi to UE skuteczniejsze wdrażanie wyznaczonych celów dotyczących wspierania rozwoju MŚP, inwestycji w nowe technologie wspierające pożądaną transformację w kierunku zielonej gospodarki, a także inwestycji służących poprawie poziomu kształcenia i podnoszeniu poziomu umiejętności oraz poprawie warunków socjalnych. EKES już wcześniej twierdził, że elastyczność przewidziana obecnie w pakcie stabilności i wzrostu jest niewystarczająca i że należy podjąć dyskusje na szczelnie UE na temat w pełni rozwiniętej reguły dotyczącej wyłączenia inwestycji publicznych tworzących wartość dodaną z zakresu paktu stabilności i wzrostu, powszechnie znanej jako „złota reguła budżetowa” ⁽¹⁸⁾, tak by zapewnić zdolność obsługi zadłużenia.

3.10. Dług

3.10.1. EKES, zgodnie ze swoją poprzednią opinią ⁽¹⁹⁾, podziela obawy wyrażone w rocznej analizie wzrostu gospodarczego, że wysoki poziom długu publicznego i zadłużenia sektora prywatnego są stałym źródłem podatności na zagrożenia, zwłaszcza w strefie euro. Dług publiczny brutto spadł ze szczytowego poziomu 88,1 % PKB w 2014 r. do 81,4 % PKB w 2018 r., ale wciąż utrzymuje się znacznie powyżej poziomu z 2008 r. i znacznie powyżej celu wynoszącego 60 % PKB. Porównania międzynarodowe pokazują jednak, że dług publiczny przekraczający 60 % PKB niekoniecznie musi być powiązany ze spowolnieniem wzrostu gospodarczego. Zmniejszenie długu publicznego wydaje się najłatwiejsze w sytuacji szybkiego wzrostu gospodarczego. Najlepszą ochroną przed niebezpieczeństwami związanymi z wysokim poziomem zadłużenia jest zatem pełne przywrócenie wzrostu gospodarczego za pośrednictwem antycyklicznych strategii makroekonomicznych. Ponadto konsolidacja budżetowa sprzyjająca wzrostowi gospodarczemu w okresach dobrej koniunktury może pomóc w uniknięciu niekorzystnych reakcji rynkowych w czasach złej koniunktury.

3.10.2. Zadłużenie sektora prywatnego spadło w ostatnich latach, ale w większości państw członkowskich UE nadal utrzymuje się na poziomie wyższym niż przed wprowadzeniem euro. Zmniejszanie zadłużenia gospodarstw domowych i przedsiębiorstw jest mniej długotrwałe i bolesne w okresie wysokiego wzrostu gospodarczego. Destabilizacja gospodarek strefy euro za sprawą procyklicznego rynku mieszkaniowego musi być ściśle monitorowana i należy jej unikać za pomocą środków regulacyjnych w celu zapobiegania kryzysom gospodarczym.

3.10.3. Redukcji zadłużenia sprzyjają wysokiej jakości instytucje na równi z najlepiej prosperującymi gospodarkami. Zapewniają one skuteczność rynku produktów i rynku usług, jak również rynków finansowych i rynków pracy, pomagają osiągnąć odpowiednią jakość administracji publicznej oraz wspierają odpowiednie polityki w zakresie emerytur, konkurencji i opodatkowania.

⁽¹⁴⁾ Baza danych makroekonomicznych AMECO.

⁽¹⁵⁾ Opinia EKES-u w sprawie finansowania europejskiego filaru praw socjalnych, (Dz.U. C 262 z 25.7.2018, s. 1).

⁽¹⁶⁾ Opinia Europejskiego Trybunału Obrachunkowego (ETO) w sprawie EFIS: wstępny wniosek do dalszego opracowania i rozwinięcia, s. 21.

⁽¹⁷⁾ Sprawozdanie statystyczne za 2017 r., EBI.

⁽¹⁸⁾ Opinia EKES-u w sprawie polityki gospodarczej strefy euro w 2017 r., pkt 3.4 (Dz.U. C 81 z 2.3.2018, s. 216).

⁽¹⁹⁾ Opinia EKES-u z 2018 r. w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro (Dz.U. C 197 z 8.6.2018, s. 33).

3.11. Unia bankowa

3.11.1. Gdyby wdrożono obecnie proponowane rozwiązania dotyczące unii bankowej, to okazałyby się one niewystarczające w świetle doświadczeń związanych z wcześniejszymi kryzysami finansowymi. Należy przedsięwziąć środki w celu zapewnienia odpowiedniego nadzoru nad rozwijającymi się rynkami kapitałowymi, tak aby nie dopuścić na europejskie rynki kapitałowe jakichkolwiek produktów sekurytyzacyjnych o obniżonej jakości, które mogłyby przyczynić się do kolejnego kryzysu finansowego. Organy nadzoru w Unii Europejskiej muszą dopilnować, aby unia rynków kapitałowych nie skutkowałą przyspieszeniem ucieczki kapitału z poszczególnych państw członkowskich w warunkach napięć na rynkach finansowych. W celu zapewnienia sprzyjających warunków finansowania dla gospodarki realnej należy osłabić więź bank–państwo pod względem stóp procentowych. Dwoma integralnymi elementami takiej strategii są: europejski system gwarantowania depozytów i zapewnienie w ramach Europejskiego Mechanizmu Stabilności odpowiedniego mechanizmu ochronnego dla jednolitego funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. Przed ustanowieniem europejskiego systemu gwarantowania depozytów należy w największym możliwym zakresie i stopniu usunąć zagrożone kredyty z bilansów banków uczestniczących.

3.12. Reformy strefy euro

3.12.1. Pogłębianie unii gospodarczej i walutowej (UGW) powinno być kontynuowane z większą wyobraźnią i dynamiką. Propozycje dotyczące reformy UGW i zarządzania nią są obecnie niewystarczające, aby uchronić się przed ryzykiem wstrząsów asymetrycznych. Wcześniejsze jednostronne przywracanie równowagi na rachunkach obrotów bieżących tylko po stronie dłużników odbiło się negatywnie na łącznym PKB strefy euro, przyczyniając się do jej powolnego tempa ożywienia po 2008 r. Aby zapewnić krajom mającym w przeszłości deficyt obrotów bieżących większe możliwości rozwoju ich gospodarek (w kategoriach ich salda budżetowego i salda obrotów z zagranicą), kraje z nadwyżką na rachunku obrotów bieżących powinny być nie tylko zachęcane do większego inwestowania, ale także do zwiększania płac i świadczeń socjalnych w celu stymulowania spożycia prywatnego.

3.12.2. EKES wzywa europejskich przywódców do przyspieszenia reform dotyczących UGW, unii bankowej i unii rynków kapitałowych. Jednak dopóki strefa euro nie będzie miała wspólnego budżetu, w oparciu o który można prowadzić pozytywny kurs polityki budżetowej dla całej strefy euro, pieniądze środki stymulacyjne pozostaną niezbędne podczas każdej przyszłej recesji. Biorąc pod uwagę przewidywane na koniec 2018 r. zakończenie programów zakupu aktywów EBC, EKES zaleca, aby EBC rozważył program zakupu aktywów, który będzie można szybko uruchomić w czasie recesji, gdyby budżet fiskalny nie został opracowany. Program taki powinien być zorientowany na przyjazne dla klimatu inwestycje w gospodarkę realną.

3.13. Sprawiedliwe opodatkowanie

3.13.1. Odnotowując rozważany w Komisji Europejskiej wariant, aby opodatkowanie mogło być przedmiotem głosowania większością kwalifikowaną, EKES w dalszym ciągu popiera kładzenie nacisku na politykę sprawiedliwego opodatkowania, tzn. na uwzględnianie zdolności każdej osoby do wnoszenia wkładu. Zgodnie ze swymi wcześniejszymi opiniami EKES popiera opracowanie powszechnie akceptowanej wspólnej skonsolidowanej podstawy opodatkowania osób prawnych, postrzegając te rozwiązania jako sposób na wzmocnienie jednolitego rynku poprzez uproszczenie spraw podatkowych większych przedsiębiorstw i zwalczanie agresywnego planowania podatkowego⁽²⁰⁾. EKES przyjmuje również z zadowoleniem inicjatywę dotyczącą opodatkowania działalności cyfrowej, uważając, że bardzo ważne jest opracowanie nowych, akceptowalnych w skali globalnej zasad dotyczących przypisywania zysków przedsiębiorstw – według tworzenia wartości ekonomicznej – do konkretnego kraju UE i stosownego opodatkowania ich⁽²¹⁾. Z zadowoleniem przyjmuje również znaczenie, jakie w rocznej analizie wzrostu gospodarczego nadano zwalczaniu oszustw podatkowych, uchylania się od opodatkowania i agresywnego planowania podatkowego, co jest zgodne z wcześniejszymi opiniami EKES-u⁽²²⁾.

3.14. Reformy strukturalne

3.14.1. W rocznej analizie wzrostu gospodarczego ponownie podkreślono znaczenie reform strukturalnych, postrzeganych jako pomocne w tworzeniu miejsc pracy i zmniejszaniu poziomu zadłużenia. Nie jest jednak jasne, jak należy rozumieć termin „reforma strukturalna”, co utrudnia interpretację twierdzeń, że wcześniejsze reformy przyniosły wyraźne pozytywne efekty. EKES popierał w swoich wcześniejszych opiniach reformy strukturalne ukierunkowane na rozwój społeczny i gospodarczy: na zwiększenie liczby i poprawę jakości miejsc pracy, poprawę dostępu do rynku pracy, kształcenia, szkoleń i możliwości nabywania umiejętności, równoważony rozwój, jakość administracji i instytucji oraz zrównoważenie środowiskowe⁽²³⁾. Dowodził, że takie reformy powinny być dostosowane do poszczególnych krajów, zgodne z krajowymi programami reform (KPR), nastawione na zwiększenie dobrobytu i powiązane ze wsparciem demokratycznym, nie powinny zaś być oparte na uniwersalnym podejściu do wszystkich państw członkowskich⁽²⁴⁾.

⁽²⁰⁾ Opinia EKES-u w sprawie wspólnej skonsolidowanej podstawy opodatkowania osób prawnych (Dz.U. C 434 z 15.12.2017, s. 58).

⁽²¹⁾ Opinia EKES-u w sprawie opodatkowania zysków przedsiębiorstw wielonarodowych w gospodarce cyfrowej (Dz.U. C 367 z 10.10.2018, s. 73).

⁽²²⁾ Opinia EKES-u w sprawie systemu opodatkowania na rzecz uczciwej konkurencji i wzrostu (Dz.U. C 434 z 15.12.2017, s. 18).

⁽²³⁾ Na przykład poprawa otoczenia biznesowego, finansowania przedsiębiorstw oraz wydatków na badania i rozwój; zwiększanie produktywności przedsiębiorstw, sektorów i gospodarek; promowanie tworzenia wysokiej jakości miejsc pracy z wyższymi płacami oraz jednocześnie ograniczanie liczby tymczasowych i niestabilnych miejsc pracy o niskich płacach; wzmocnienie negocjacji zbiorowych i autonomii partnerów społecznych w ich ramach oraz dialogu społecznego na szczeblu lokalnym, regionalnym, krajowym i europejskim; reformowanie administracji publicznych w celu zwiększenia ich skuteczności w zakresie rozwoju gospodarczego i społecznego oraz w celu zwiększenia ich przejrzystości względem społeczeństwa; promowanie jakości systemów kształcenia i szkolenia dla pracowników, aby zapewnić równe szanse i rezultaty wszystkim grupom społecznym.

⁽²⁴⁾ Opinia EKES-u w sprawie finansowania europejskiego filaru praw socjalnych, (Dz.U. C 262 z 25.7.2018, s. 1), pkt 2.5.

3.14.2. Odnotowywany w ostatnim czasie skromny wzrost gospodarczy i zmiany na rynku pracy wywołują pytania o korzyści płynące z niektórych wcześniejszych strategii wprowadzonych pod szyldem „reformy strukturalnej”. Liczba zatrudnionych wzrosła zgodnie z rosnącym popytem, ale często temu wzrostowi towarzyszyło pogorszenie jakości pracy i pogłębienie segmentacji rynku pracy.

3.14.3. Wyniki przeszłych tzw. reform strukturalnych są nadal podawane w wątpliwość. Niektóre oceny były pozytywne, a pracodawcy byli do pewnego stopnia zadowoleni z reform na rynkach pracy⁽²⁵⁾. Jednak istnieje również znaczna liczba opracowań poważnie kwestionujących wcześniejsze zalecenia Komisji Europejskiej dotyczące polityki rynku pracy⁽²⁶⁾. Na przykład w najnowszej strategii zatrudnienia OECD argumentuje się obecnie – na podstawie nowych dowodów – że kraje posiadające politykę i instytucje kładące nacisk na jakość pracy, liczbę miejsc pracy i większą inkluzywność osiągają lepsze wyniki niż te, w których główny nacisk kładziony jest na wzmocnienie (lub zachowanie) elastyczności rynku⁽²⁷⁾.

3.14.4. EKES ponownie zauważa, że sukces albo porażka danego środka reformy często następuje po okresie ponad pięciu lat⁽²⁸⁾. Należy przeprowadzić ocenę skutków wcześniejszych polityk wprowadzonych jako reformy strukturalne, opartą na dowodach oraz przy pełnym zaangażowaniu partnerów społecznych i społeczeństwa obywatelskiego. Ocena taka zostanie wykorzystana przy formułowaniu przyszłych zaleceń dotyczących polityki⁽²⁹⁾.

3.15. Europejski filar praw socjalnych

3.15.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje uznanie znaczenia filaru praw socjalnych, ponownie podkreślając pilną potrzebę urzeczywistnienia go, biorąc pod uwagę słabe wyniki gospodarcze i społeczne w wielu krajach odnotowywane od 2008 r.

3.15.2. Filar socjalny powinien zostać w pełni włączony do europejskiego semestru i nie powinien być traktowany jedynie jako jego załącznik. Połączona z filarem tablica wyników wskazuje skalę zadania, jakie stoi przed UE, jeśli ma ona osiągnąć „rating AAA” w zakresie wskaźników społecznych. Z pewnością nie wszystkie państwa członkowskie zapewniły swoim obywatelom takie elementy jak akceptowalny poziom dochodów, standardu życia, zabezpieczenia społecznego, świadczeń socjalnych, poziomu edukacji i dostępu cyfrowego⁽³⁰⁾.

3.15.3. Filar praw socjalnych powinien służyć za wskaźnik przy formułowaniu zaleceń dla państw członkowskich. Dwadzieścia zasad określonych w filarze należy wykorzystać jako mierniki oceny skuteczności danego kraju w uwzględnieniu w swej polityce gospodarczej podjętego zobowiązania do realizacji filaru socjalnego.

3.15.4. Wskazuje to również na potrzebę zapewnienia odpowiednich środków finansowania, w tym wkładów na szczeblu UE. Może do tego posłużyć plan inwestycyjny UE, o ile będzie odpowiednio finansowany, oraz unijna polityka spójności skoordynowana z zaleceniami dla poszczególnych krajów. Oznacza to zapewnienie odpowiedniej elastyczności w ramach paktu stabilności i wzrostu. Jak stwierdził EKES w swojej wcześniejszej opinii, oznacza to również dalsze odpowiednie finansowanie polityki spójności z budżetu UE⁽³¹⁾.

3.15.5. Należy również dokładnie przemyśleć propozycję dotyczącą Europejskiego Urzędu ds. Pracy, przedstawioną przez przewodniczącego Jeana-Claude’a Junckera w orędziu o stanie Unii w 2017 r. Mogłoby to pomóc w zapewnieniu skutecznego egzekwowania praw pracowniczych i praw w zakresie zabezpieczenia społecznego w UE i w zwalczaniu nieuczciwej konkurencji.

3.15.6. Dołączona do filaru praw socjalnych tablica wyników powinna nie tylko służyć za przewodnik przy formułowaniu zaleceń dotyczących polityki, ale także za przykład dla podobnych analiz wyników poszczególnych krajów w odniesieniu do polityki ochrony środowiska i polityki klimatycznej, tak aby można je było ocenić na podobnym poziomie ważności.

⁽²⁵⁾ Polityki strukturalne w strefie euro, EBC.

⁽²⁶⁾ A. Piasna & M. Myant (red.), *Myths of Employment Deregulation: How it neither creates jobs nor reduces labour market segmentation* [Mity o deregulacji zatrudnienia: dlaczego deregulacja ani nie tworzy miejsc pracy, ani nie zmniejsza segmentacji rynku pracy], Bruksela, ETUI, 2017 r.

⁽²⁷⁾ Good Jobs for All in a Changing World of Work, The OECD Jobs Strategy, s. 8.

⁽²⁸⁾ Opinia EKES-u w sprawie Programu wspierania reform (Dz.U. C 62 z 15.2.2019, s. 121).

⁽²⁹⁾ Opinia EKES-u w sprawie Programu wspierania reform (Dz.U. C 62 z 15.2.2019, s. 121).

⁽³⁰⁾ Opinia EKES-u w sprawie finansowania europejskiego filaru praw socjalnych (Dz.U. C 262 z 25.7.2018, s. 1).

⁽³¹⁾ Opinia EKES-u w sprawie wieloletnich ram finansowych na okres po 2020 r. (Dz.U. C 440 z 6.12.2018, s. 106).

3.15.7. Biorąc pod uwagę znaczenie propagowania zrównoważonego – pod względem gospodarczym, środowiskowym i społecznym – wzrostu, nazwę „roczna analiza wzrostu gospodarczego” należy zmienić na „roczna analiza zrównoważonego wzrostu gospodarczego”.

3.16. *Rola partnerów społecznych w europejskim semestrze*

3.16.1. Rządy państw członkowskich, partnerzy społeczni i organizacje społeczeństwa obywatelskiego muszą osiągnąć porozumienie w sprawie niezbędnych reform krajowych, które najlepiej umożliwią ich gospodarkom utrzymanie lub poprawę warunków życia ich obywateli. Z tego względu należy uwzględnić wkład lokalnych urzędników ds. europejskiego semestru, krajowych rad fiskalnych, krajowych rad ds. produktywności oraz krajowych komitetów ekonomiczno-społecznych. Członkowie EKES-u również mają do odegrania pewną rolę w tej dziedzinie.

Bruksela, dnia 20 lutego 2019 r.

Luca JAHIER
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
