

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „W kierunku bardziej odpornej i zrównoważonej gospodarki europejskiej”

(opinia z inicjatywy własnej)

(2019/C 353/05)

Sprawozdawca: **Javier DOZ ORRIT**

Decyzja Zgromadzenia Plenarnego	24.1.2019
Podstawa prawna	Art. 32 ust. 2 regulaminu wewnętrznego Opinia z inicjatywy własnej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej
Data przyjęcia przez sekcję	2.7.2019
Data przyjęcia na sesji plenarnej	17.7.2019
Sesja plenarna nr	545
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	169/4/6

Preambuła

Niniejsza opinia jest częścią pakietu dwóch sporządzanych równolegle opinii z inicjatywy własnej EKES-u: „W kierunku bardziej odpornej i zrównoważonej gospodarki europejskiej” oraz „Nowa wizja dokończenia budowy europejskiej unii gospodarczej i walutowej”. Pakiet ma być bezpośrednim wkładem w program gospodarczy nowego Parlamentu Europejskiego i Komisji Europejskiej, która obejmie urząd w 2019 r. Istnieje wyraźna potrzeba opracowania nowej europejskiej strategii gospodarczej; pozytywnej narracji z myślą o przyszłym rozwoju gospodarki UE na świecie, która pomogłaby zwiększyć odporność UE na wstrząsy gospodarcze i zgodność jej modelu gospodarczego z zasadami zrównoważonego rozwoju – pod względem gospodarczym, społecznym i środowiskowym. To przywróciłoby Europejczykom poczucie bezpieczeństwa i stabilności oraz wspólny dobrobyt. Dzięki postępom z ostatnich lat strategia ta może położyć podwaliny pod dalszą integrację gospodarczą, podatkową, finansową, społeczną i polityczną, niezbędną do osiągnięcia celów europejskiej unii gospodarczej i walutowej.

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Integracja europejska znalazła się na rozstaju dróg. Z ostatniego, długotrwałego kryzysu gospodarczego i głębokich blizn społecznych, które pozostawił po sobie w szeregu państw członkowskich, wynika, że brak konwergencji gospodarczej i społecznej między państwami członkowskimi i regionami stanowi zagrożenie dla politycznej trwałości projektu integracji europejskiej i wszystkich związanych z nim korzyści dla obywateli europejskich.

1.2. Zważywszy na zmianę klimatu spowodowaną działalnością człowieka i przekroczenie wielu poziomów krytycznych planety, musimy dokonać rewizji naszego modelu produkcji i konsumpcji. Zgodnie z porozumieniem klimatycznym z Paryża COP21, a także celami zrównoważonego rozwoju ONZ UE dąży do stworzenia do 2050 r. gospodarki neutralnej dla klimatu. By temu podołać, potrzebne będą kompleksowe i spójne ramy polityki.

1.3. Polityką powinno kierować dążenie do rozwoju odporności gospodarczej i odporności rynku pracy wraz z zapewnieniem stabilności gospodarczej, społecznej, środowiskowej i instytucjonalnej, co zwiększy pozytywną konwergencję i sprawiedliwość w procesie przedstawiania się na gospodarkę neutralną dla klimatu – czyli taką, w której emisja i absorpcja gazów cieplarnianych się bilansują – a jednocześnie umożliwi sprostanie wyzwaniom związanym z cyfryzacją i zmianą demograficzną.

1.4. By umożliwić politykę gospodarczą przyczyniającą się do większej odporności gospodarczej i społecznej oraz odporności rynku pracy, należy utrzymać i wzmocnić strukturę instytucjonalną UGW. Konieczne są choćby stopniowe postępy w zakresie ustanowienia mechanizmu zdolności fiskalnej na szczeblu strefy euro, zreformowanie obecnych reguł fiskalnych w celu utrzymania inwestycji publicznych w okresie pogorszenia koniunktury gospodarczej, stworzenie europejskiego bezpiecznego składnika aktywów oraz urzeczywistnienie unii bankowej i unii rynków kapitałowych. Ponadto należy promować środki zapobiegające nieuczciwej konkurencji podatkowej między państwami członkowskimi.

1.5. By zmniejszyć trudności społeczne i tym samym zwiększyć odporność, konieczne jest przyjęcie skutecznych środków europejskich i krajowych w celu odwrócenia obecnej tendencji do rosnących nierówności zarówno pod względem możliwości, jak i wyników.

1.6. Aby zrealizować cel neutralnej pod względem emisji gospodarki UE do 2050 r., trzeba opracować i zastosować koncepcję sprawiedliwej transformacji. Trzeba między innymi zadbać o to, by skutki polityki klimatycznej zostały równomiernie podzielone i by przepływem na rynku pracy pokierowano w sposób przyszłościowy przy pełnym udziale partnerów społecznych. Gospodarka zrównoważona powinna obejmować wszystkie trzy aspekty zrównoważonego rozwoju: gospodarczy, społeczny i środowiskowy.

1.7. Państwa członkowskie powinny poczynić kroki w celu wdrożenia Europejskiego filaru praw socjalnych, podejmując inicjatywy ustawodawcze na szczeblu krajowym i zapewniając odpowiednie finansowanie. UE powinna wziąć udział w tym wysiłku finansowym, uwzględniając go w nowych wieloletnich ramach finansowych (WRF) na lata 2021–2027.

1.8. W parze z tymi inicjatywami powinno iść podniesienie konkurencyjności gospodarki europejskiej, czyli jej zdolności zwiększenia wydajności i podwyższenia poziomu życia w zrównoważony sposób z zachowaniem neutralności klimatycznej, również za pomocą badań, rozwoju oraz lepszych i szerszych umiejętności dla siły roboczej.

1.9. Porozumienie w sprawie rozmiaru i kształtu przyszłych WRF powinno odzwierciedlać konieczność rozwijania odporności i zrównoważonej gospodarki.

1.10. Zważywszy na powiązania między różnymi aspektami odpornej i zrównoważonej gospodarki, należy nadać formalny charakter udziałowi organizacji przedstawicielskich partnerów społecznych i społeczeństwa obywatelskiego w procesie kształtowania polityki i cyklach wdrażania, a także w razie potrzeby wzmocnić go na szczeblu krajowym i europejskim.

1.11. Instytucje europejskie i państwa członkowskie powinny ustanowić spójny program działania w celu wsparcia i umocnienia kluczowych czynników odporności gospodarczej w całej UE oraz konwergencji państw członkowskich pod względem tych czynników za pomocą europejskiego semestru, WRF na lata 2021–2027 oraz innych instrumentów legislacyjnych i rządowych.

2. **Bardziej odporna i zrównoważona gospodarka europejska**

2.1. Potrzeba zwiększenia odporności na wstrząsy (gospodarcze) zyskuje na znaczeniu w debatach politycznych (ekonomicznych) w UE, a zwłaszcza w strefie euro. Przyczyną tego stanu rzeczy są nie tylko trwałe bliźny gospodarcze, społeczne i polityczne, jakie ostatnie kryzysy gospodarcze i finansowe pozostawiły w kilku państwach członkowskich UE, ale także prognozy przewidujące wysoce destrukcyjne skutki czwartej rewolucji przemysłowej dla europejskich gospodarek i społeczeństw, a także bezwzględna konieczność przeciwdziałania zmianie klimatu i respektowania ograniczeń planety.

2.1.1. Zgodnie z definicją zaproponowaną przez Komisję Europejską w kontekście unii gospodarczej i walutowej (UGW), odporność gospodarcza to zdolność kraju do przetrwania wstrząsu gospodarczego i szybkiego odzyskania swojego potencjału [wzrostu] po okresie recesji ⁽¹⁾.

2.1.2. W sprawozdaniu pięciu przewodniczących i w białej księdze Komisji w sprawie pogłębiania unii gospodarczej i walutowej stwierdza się, że państwa członkowskie strefy euro powinny stworzyć, w procesie konwergencji, bardziej odporne struktury gospodarcze i społeczne, które powinny „zapobiegać znaczącym i długotrwałym skutkom wstrząsów gospodarczych dla dochodów i zatrudnienia”, umożliwiając w ten sposób państwom członkowskim ograniczanie wahań koniunktury gospodarczej, a zwłaszcza głębokiej i przedłużającej się recesji.

2.1.3. Należy odnotować jednak, że choć ożywienie gospodarki w oparciu o odporność oznacza uniknięcie trwałych, niekorzystnych skutków wstrząsu lub skuteczne stawienie im czoła, ze względu na cykliczny i strukturalny charakter zmian gospodarki nie zawsze muszą powrócić do stanu sprzed wstrząsu (lub na ścieżkę wzrostu). Na przykład nadejście czwartej rewolucji przemysłowej i przejście na gospodarkę neutralną dla klimatu powinno niewątpliwie prowadzić do przyjęcia różnych modeli ekonomicznych. Istotne jest, by instytucje polityczne i podmioty społeczne były przygotowane do działania w sprawie zmian, antycypując ich konsekwencje i kierując procesami transformacji.

⁽¹⁾ Komisja Europejska, Odporność gospodarcza w UGW – nota dla Eurogrupy, 13 września 2017 r.

2.1.4. Gospodarki odporne na wstrząsy gospodarcze mogą posiadać różną charakterystykę. Mogą cechować się niewielką podatnością na pewne rodzaje szoków (np. szoki makroekonomiczne lub finansowe). Odporne gospodarki mogą łagodzić skutki doświadczanych wstrząsów, minimalizując ich wpływ na poziom produkcji i zatrudnienia, bądź też szybko odzyskać równowagę dzięki działaniom dostosowawczym. Do zwiększenia odporności można wykorzystać, w różnych kombinacjach, polityczne narzędzia zapewniania gotowości, zapobiegania, ochrony, wsparcia (zmian) i transformacji. Wysoki poziom długu publicznego w relacji do PKB może negatywnie wpływać na odporność. Z jednej strony może powodować podatność na wstrząsy, z drugiej zaś ograniczać reakcję państw członkowskich na niepożądane wydarzenia.

2.1.5. Odporność gospodarczą można osiągnąć w sposób, który przynosi bardzo zróżnicowane skutki dla dobrobytu różnych grup społecznych. Dobrobyt pracowników w dużej mierze zależy od tego, jak stabilne, bezpieczne i równomiernie rozłożone są ich dochody i możliwości zatrudnienia. W związku z tym należy popierać politykę promującą zarówno odporność gospodarczą, jak i odporność rynku pracy, definiowaną jako zdolność rynku pracy do przetrwania wstrząsu gospodarczego przy ograniczonym spadku poziomu dobrobytu pracowników. Rosnący udział niestandardowych i niepewnych form zatrudnienia w tworzeniu miejsc pracy ogółem pokazuje jednak wyraźnie, że odporność gospodarki i odporność rynku pracy niekoniecznie pokrywają się. Jakość zatrudnienia jest czynnikiem warunkującym odporność zarówno z punktu widzenia podatności na zagrożenia, jak i odporności i ożywienia gospodarczego.

2.2. Stworzenie bardziej zrównoważonej gospodarki europejskiej jest jednym z celów polityki UE. Zgodnie z ogłoszoną przez Komisję Jeana-Claude'a Junckera strategiczną długoterminową wizją „dobrze prosperującej, nowoczesnej, konkurencyjnej i neutralnej dla klimatu gospodarki UE do 2050 r.”, która to wizja opiera się m.in. na celach zrównoważonego rozwoju ONZ, *zrównoważona gospodarka* powinna obejmować wszystkie trzy wymiary zrównoważonego rozwoju: gospodarczy, społeczny i środowiskowy.

2.2.1. W ogólnym ujęciu stabilność gospodarcza oznacza zdolność gospodarki do utrzymania określonego poziomu produkcji gospodarczej w nieograniczonym czasie, co wiąże się z zapobieganiem dużym zakłóceniom równowagi makroekonomicznej. Unijny proces koordynacji polityki gospodarczej, a w szczególności europejski semestr – w którym często łączy się koncepcję zrównoważenia gospodarki z koncepcją stabilności gospodarczej – jest w swej istocie ukierunkowany na realizację tego drugiego celu, nie odzwierciedlając w pełni szerszej koncepcji zrównoważonej gospodarki. Na przykład w dokumencie Komisji otwierającym debatę „W kierunku zrównoważonej Europy 2030” stwierdza się, że „kluczowe znaczenie mają zdrowa sytuacja budżetowa i nowoczesność gospodarek; postępy na drodze ku prawidłowej polityce budżetowej oraz reformy strukturalne obniżyły poziomy zadłużenia i pobudziły tworzenie miejsc pracy”⁽²⁾.

2.2.2. Kryzys i zarządzanie polityczne spowodowały poważne pogorszenie spójności społecznej, co ma negatywne konsekwencje polityczne. Zrównoważony rozwój społeczny jest zagrożony pogłębiającą się nierównością szans i osiągnięć, którą można zaobserwować w wielu krajach europejskich i innych krajach rozwiniętych, ale także na całym świecie, i która doprowadziła do pozostawienia części społeczeństwa w tyle. Większe nierówności oznaczają także większą podatność na wstrząsy, która uniemożliwia rozwój odporności gospodarczej. Nierówności majątkowe są również sprzeczne ze stabilnością gospodarczą, gdyż zmniejszają wydajność reinwestycji bogactwa i efektywność społeczeństwa. Niepowodzenie w eliminowaniu czynników wywołujących te nierówności wiązało się w wielu przypadkach z obserwowanymi w wielu krajach politycznymi reakcjami przeciwko tradycyjnym partiom politycznym i ich proeuropejskiemu programowi.

2.2.3. Zrównoważony rozwój społeczny będzie musiał stawić czoła dalszym naciskom związanym z czwartą rewolucją przemysłową i wprowadzonymi przez nią zmianami w zakresie pracy i dobrobytu w Europie i poza nią.

2.2.4. Poprzez lekkomyślne wykorzystywanie zasobów naturalnych i środowiskowych obecne wzorce produkcji i konsumpcji prowadzą do przekroczenia ograniczeń planety w kilku wymiarach (zmiana klimatu, różnorodność biologiczna, oceany, zanieczyszczenie itd.) i stanowią zagrożenia dla istnienia przyszłych pokoleń.

2.2.5. Rozwój zrównoważony pod względem społecznym i środowiskowym oznaczałby zatem pozostanie w „bezpiecznej i sprawiedliwej przestrzeni dla ludzkości”⁽³⁾ poprzez zapewnienie odpowiednich podstaw społecznych wszystkim członkom społeczeństwa, bez naruszania ograniczeń planety. Aby tak się stało, konieczna jest gruntowna zmiana obecnego modelu produkcji i konsumpcji (model wzrostu) oparta na zrównoważonym wzroście gospodarczym⁽⁴⁾. Wizja ta otwiera drogę do strukturalnego przesunięcia europejskiej gospodarki, napędzając zrównoważony wzrost i zatrudnienie.

⁽²⁾ Dokument otwierający debatę „W kierunku zrównoważonej Europy 2030” (2019).

⁽³⁾ Raworth (2017).

⁽⁴⁾ Dz.U. C 228 z 5.7.2019, s. 37.

2.2.6. W świetle powyższych uwag, a także zgodnie z opinią EKES-u NAT/542 ⁽⁹⁾, zrównoważony wzrost gospodarczy powinien opierać się nie tylko na ilości, ale także – a w rzeczywistości jeszcze bardziej – na jakości, co oznacza wzrost, który (i) opiera się na czystej energii i odpowiedzialnym wykorzystywaniu materiałów bez eksploatowania środowiska naturalnego i pracowników, (ii) opiera się na zamkniętym obiegu dochodów między gospodarstwami domowymi, przedsiębiorstwami, bankami, rządem i handlem, w ramach którego pokonano obecne wąskie gardła wynikające z fragmentacji finansowej i który działa w sposób społecznie odpowiedzialny i przyjazny dla środowiska, (iii) zapewnia sprawiedliwe warunki życia, zaspokajając potrzeby wszystkich bez przekroczenia ograniczeń planety, (iv) uwzględnia również nieodpłatną pracę opiekunów, głównie kobiet, oraz (v) zapewnia, aby wzrost gospodarczy mierzony był nie tylko rocznymi przepływami, ale także stanem majątku i jego podziałem.

Obecny model zasadniczo nie spełnia żadnego z tych kryteriów.

2.3. Gospodarka zrównoważona ma cechy, które sprzyjają zwiększeniu odporności, o ile stabilność gospodarcza zmniejsza ryzyko związane z nierównowagą makroekonomiczną i finansową.

2.4. Przejście do gospodarki zrównoważonej, obejmującej zrównoważony rozwój gospodarczy, społeczny i środowiskowy, będzie jednak niewątpliwie wymagało daleko idących zmian, które można określić jako intensywne i długotrwałe, ale również przewidywane wstrząs. Do wytworzenia odporności na tę transformację konieczne będzie zastosowanie środków ułatwiających i zwiększających zdolność dostosowania się gospodarstw, społeczeństw i jednostek do nowego modelu. W tym sensie posiadanie odporności ułatwi sprawiedliwe przejście do gospodarki zrównoważonej.

2.5. Zintegrowane i całościowe ramy konceptualne i polityczne zrównoważonego rozwoju muszą również uwzględniać dwie kolejne megatendencje, które będą kształtować przyszłość europejskiej gospodarki i europejskiego rynku pracy: starzenie się społeczeństwa i zmiany demograficzne oraz zmieniające się wzorce globalizacji, które oprócz kurczenia się multilateralizmu również obejmują większe przepływy migracyjne.

2.6. Wyniki krajów europejskich w okresie kryzysu były bardzo niejednorodne z punktu widzenia koncepcji odporności. Skutki gospodarcze i społeczne kryzysu były różne w poszczególnych państwach członkowskich. Prawie wszystkie kraje odnotowały znaczny spadek PKB; w kilku przypadkach recesja spowodowała znaczną utratę miejsc pracy w różnych okresach. Aby wyciągnąć odpowiednie wnioski z wielkiej recesji, co pomoże wzmocnić odporność i zrównoważony charakter europejskiej gospodarki i społeczeństwa, należy przeanalizować strukturalne czynniki podatności i zdolności do ożywienia gospodarczego oraz zastosowane strategie polityczne (ekstremalna polityka wyrzeczeń po 2010 r. i selektywna elastyczność od 2014 r.). W tym celu trzeba przeanalizować nie tylko główne zmienne ekonomiczne, lecz także wskaźniki społeczne i środowiskowe.

3. Dwie wielkie transformacje

3.1. W kierunku zielonej gospodarki neutralnej dla klimatu

3.1.1. Przejście Europy w kierunku zielonej gospodarki neutralnej pod względem emisji jest zgodne z dwoma międzynarodowymi ramami: celami zrównoważonego rozwoju Organizacji Narodów Zjednoczonych oraz porozumieniem klimatycznym z Paryża COP21. Cele zrównoważonego rozwoju stanowią kompleksowy globalny program działań. Na podstawie międzynarodowych celów zrównoważonego rozwoju państwa członkowskie zaczęły formułować krajowe strategie i cele w tej dziedzinie. W szczególności cel nr 7 (zapewnić wszystkim dostęp do źródeł stabilnej, zrównoważonej i nowoczesnej energii po przystępnej cenie), cel nr 12 (dotyczący zrównoważonej konsumpcji i produkcji) oraz cel nr 13 (dotyczący działań w dziedzinie klimatu) określają cele strategiczne zgodnie z zasadą wspólnej odpowiedzialności.

3.1.2. Ustalone na poziomie krajowym wkłady określone przez sygnatariuszy porozumienia paryskiego wyznaczają cele strategiczne na szczeblu krajowym. Pierwszy światowy przegląd przeprowadzony podczas COP24 w Katowicach wskazuje na wyraźną potrzebę podniesienia poziomu ambicji celów polityki klimatycznej.

3.1.3. W listopadzie 2018 r. Komisja Europejska przedstawiła swą długoterminową wizję „Czysta planeta dla wszystkich – Europejska długoterminowa wizja strategiczna dobrze prosperującej, nowoczesnej, konkurencyjnej i neutralnej dla klimatu gospodarki”. Na tej podstawie do początku 2020 r. UE przyjmie zobowiązania w zakresie polityki klimatycznej i przedstawi je Ramowej konwencji ONZ w sprawie zmian klimatu (UNFCCC) zgodnie z wymogami porozumienia paryskiego, a także powinna uwzględnić następujące aspekty:

3.1.4. Ekologizacja gospodarek wymaga spójnego połączenia polityki makroekonomicznej, przemysłowej, sektorowej i polityki zatrudnienia dla poszczególnych krajów. Celem jest tworzenie godnych miejsc pracy w całym łańcuchu dostaw i tworzenie możliwości zatrudnienia na szeroki skalę.

3.1.5. Konieczne jest spójne podejście do potrzeb związanych ze zrównoważonym rozwojem we wszystkich dziedzinach polityki. Takie ramy polityczne wymagają wprowadzenia rozwiązań instytucjonalnych zapewniających udział wszystkich odpowiednich zainteresowanych stron na wszystkich poziomach, częściowo w oparciu o wyważony zbiór form własności (publicznej, prywatnej, spółdzielczej i własności społeczności lokalnej). Konieczna jest także koordynacja polityk krajowych na szczeblu europejskim zapewniająca wysoki poziom konwergencji między państwami członkowskimi. Skutkiem dla zatrudnienia wynikającym ze zmiany modelu gospodarczego należy przeciwdziałać poprzez sprawiedliwą transformację, urzeczywistnioną za pomocą dialogu społecznego i dialogu ze społeczeństwem obywatelskim, który to dialog ma łączyć szczebel krajowy z europejskim.

⁽⁹⁾ Dz.U. C 143 z 22.5 2012, s. 39.

3.2. **W kierunku gospodarki cyfrowej**

3.2.1. Cyfryzacja i automatyzacja prawdopodobnie przyniosą zarówno pozytywne, jak i negatywne skutki dla gospodarki i społeczeństwa. Z jednej strony stwarzają one ogromne możliwości wzrostu wydajności, zwłaszcza w sektorach usług, gdzie zazwyczaj jest ona niska, oraz decentralizacji działań innowacyjnych na poziom regionów bardziej peryferyjnych.

3.2.2. Z drugiej strony mogą prowadzić do zwalniania pracowników, przede wszystkim wykonujących powtarzalne czynności niewymagające kreatywnego myślenia. O ile w przeszłości rewolucje techniczne nigdy nie pociągały za sobą trwałego masowego bezrobocia, ponieważ likwidowane miejsca pracy były zastępowane nowymi, o tyle proces przejścia na gospodarkę cyfrową, jeśli ma przebiec łagodnie i bezboleśnie, wymaga podjęcia wysiłków dostosowawczych.

3.2.3. Polityka publiczna w dziedzinie edukacji może zreformować systemy edukacji, aby wyposażyć absolwentów w umiejętności, które zwiększą ich odporność na likwidowanie miejsc pracy w wyniku postępu technicznego i umożliwią im lepsze przystosowanie się w trakcie kariery zawodowej, pozwalające utrzymać się na rynku pracy.

3.2.4. Za pomocą polityki publicznej można również nadać postępowi technicznemu taki kierunek, aby jak najbardziej ograniczyć jego negatywny wpływ na zatrudnienie.

4. **Niektóre fundamenty modelu odpornej i zrównoważonej gospodarki oraz polityczna strategia urzeczywistnienia tego modelu**

4.1. Aby wypracować odporność gospodarczą zgodną z odpornością rynku pracy i odpornością społeczną, koniecznych będzie wiele narzędzi zapewniania gotowości, zapobiegania, ochrony, wsparcia (zmian) i transformacji, które należy odpowiednio wdrożyć w zależności od intensywności i czasu trwania wyzwań stojących przed gospodarkami.

4.2. W przypadku UGW należy unikać narastania zagrożeń, które – jak pokazał ostatni kryzys – mogą spowodować poważne zakłócenia. Dlatego procedura dotycząca zakłóceń równowagi makroekonomicznej jest krokiem w właściwym kierunku. Nadal jednak jest ona obciążona asymetriami w sposobie radzenia sobie z różnymi zakłóceniami równowagi (np. deficyty na rachunku obrotów bieżących wobec nadwyżek) i nie oferuje wiążących zaleceń dotyczących działań dostosowawczych, zwłaszcza dla państw członkowskich o nadmiernej nadwyżce na rachunku obrotów bieżących. Dlatego procedura ta wymaga dostosowania.

4.2.1. Podobnie należy unikać dużych rozbieżności między stopą inflacji a poziomem płac nominalnych. Do celów koordynacji w strefie euro przydatna może być zasada, że wzrost płac nominalnych powinien przebiegać stosownie do sumy poziomu docelowego inflacji EBC i stopy wzrostu wydajności pracy na poziomie sektorowym. Polityka przemysłowa powinna promować dodatkowy wzrost wydajności w mniej zamożnych państwach członkowskich, aby przyspieszyć konwergencję. Takie zmiany mogłyby również zniwelować różnice nominalne między państwami członkowskimi strefy euro, zwiększając w ten sposób skuteczność polityki pieniężnej.

4.3. Do osiągnięcia odporności gospodarczej, współgrającej z odpornością rynku pracy, konieczne byłoby także – aby nie rzucić na rynki pracy całego ciężaru dostosowania do szoków – zapewnienie polityce makroekonomicznej, a zwłaszcza polityce fiskalnej, wystarczającej przestrzeni do podejmowania działań pozwalających przeciwdziałać skutkom wstrząsów, a w szczególności recesji, które dotyczą tylko niektóre państwa członkowskie. Ustanowienie mechanizmu zdolności fiskalnej na poziomie strefy euro byłoby najskuteczniejszym sposobem osiągnięcia tego celu, chociaż rozszerzenie zakresu możliwości krajowych polityk fiskalnych mogłoby również odnieść pożądany skutek. Polityka fiskalna mająca większą zdolność stabilizacji gospodarek krajowych na poziomie pełnego zatrudnienia ułatwiłaby również stworzenie zrównoważonych buforów fiskalnych.

4.4. Właściwie funkcjonujące automatyczne stabilizatory i systemy ochrony socjalnej to czynniki wzmacniające odporność gospodarczą. Jednak aby funkcjonowały one bez naruszania stabilności finansów publicznych, potrzebne są wystarczające zasoby dostarczane przez systemy podatkowe państw członkowskich. Prawidłowy system podatkowy jest również kluczowym czynnikiem odporności.

4.5. Otoczenie biznesowe sprzyjające inwestycjom i innowacjom, odpowiednio funkcjonujące rynki finansowe i większa zdolność do podziału ryzyka finansowego to elementy przyczyniające się do zwiększenia odporności gospodarki. Zgodnie ze swą wcześniejszą opinią w sprawie wspierania innowacyjnych i szybko rozwijających się przedsiębiorstw ⁽⁶⁾ EKES uważa, że konieczne jest propagowanie polityki na rzecz tych elementów. Dlatego też poparł inicjatywy Komisji dotyczące unii bankowej i unii rynków kapitałowych. EKES idzie jednak dalej i uważa, że koncepcja zrównoważonego rozwoju powinna być również brana pod uwagę w systemie finansowym, co wyraził w opinii w sprawie planu działania Komisji na rzecz finansowania zrównoważonego wzrostu gospodarczego ⁽⁷⁾.

⁽⁶⁾ Dz.U. C 75 z 10.3.2017, s. 6.

⁽⁷⁾ Dz.U. C 62 z 15.2.2019, s. 73.

4.6. Polityka ułatwiająca przejście na gospodarkę cyfrową oraz na model oparty na neutralności klimatycznej i zrównoważeniu środowiskowym powinna również zapewniać sprawiedliwy charakter takiej transformacji, przy czym owa sprawiedliwa transformacja nie powinna być jedynie dodatkiem do polityki klimatycznej lub polityki cyfryzacji, ale musi być integralną częścią ram polityki zrównoważonego rozwoju. Polityka na rzecz sprawiedliwej transformacji powinna koncentrować się na korygowaniu niekorzystnych (degresyjnych) efektów dystrybucyjnych środków polityki klimatycznej (w zakresie, w jakim wydadają się one względnie bardziej obciążać grupy o niższych dochodach), na aktywnym zarządzaniu zmianami na rynku pracy oraz powinna też zajmować się kwestiami rozwoju regionalnego (np. regionami wrażliwymi gospodarczo, które w dużym stopniu zależą od sektorów energochłonnych).

4.6.1. Sprawiedliwa transformacja ma dwa główne wymiary: w kategoriach „wyników” (nowy krajobraz rynku pracy i krajobraz społeczny w gospodarce niskoemisyjnej) oraz „procesu” (w jaki sposób to osiągniemy). Wynikiem powinna być godna praca dla wszystkich w społeczeństwie integracyjnym i wyeliminowanie ubóstwa. Proces, który doprowadzi do osiągnięcia tych wyników, powinien opierać się na zorganizowanym przejściu, obejmującym konstruktywny dialog społeczny na wszystkich szczeblach, tak aby podział obciążeń był sprawiedliwy i aby nikt nie został pominięty.

4.7. W centrum strategii na rzecz zwiększania odporności, które miałyby doprowadzić do sprawiedliwej transformacji naszego modelu gospodarczego w odpowiedzi na nieuchronne wyzwania, muszą się znaleźć strategie inwestycyjne obejmujące inwestycje publiczne w umiejętności i systemy edukacji, a bardziej ogólnie – inwestycje społeczne, jak również inwestycje w technologie promujące zrównoważenie środowiskowe.

4.7.1. Warunkiem przezwyciężenia skutków cyfryzacji konieczny będzie rozwój umiejętności i zdolności, które pozwolą pracownikom wykonywać bardziej złożone zadania wymagające kreatywnego myślenia, a także rozwój zdolności do odnawiania umiejętności przez całe życie. Dowiedziono, że istniejące (i narastające) nierówności są w dużym stopniu zdeterminowane wynikami szkolnymi uczniów. Dlatego ważne jest wdrożenie strategii inwestycji społecznych, tak aby nikt nie został pominięty.

4.7.2. Trzeba intensywniej inwestować środki publiczne i prywatne w przyszłą gospodarkę o neutralnym wpływie na klimat, aby osiągnąć ambitniejsze cele UE w zakresie redukcji emisji do 2030 r. Konieczna będzie również radykalna zmiana, aby osiągnąć zerową emisję netto do 2050 r. zgodnie z celami porozumienia paryskiego, co zostało uznane przez Komisję w komunikacie COM(2018) 773 final. Inwestycje w energię ze źródeł odnawialnych w UE-27 w 2017 r. stanowiły zaledwie 50 % poziomu osiągniętego w 2011 r., a także były o 30 % mniejsze niż w 2016 r. ⁽⁸⁾ Kontrastem wobec trwale niskiego poziomu aktywności inwestycyjnej w obszarze odnawialnych źródeł energii w UE jest również utrzymujący się wysoki poziom nadal stosowanych dopłat do paliw kopalnych w państwach członkowskich. Problem polega nie tylko na niedoinwestowaniu: dysfunkcyjny jest również przydział istniejących zasobów. Do odwrócenia tych negatywnych tendencji konieczne są jasne cele polityki i spójniejsze ramy polityczne. U schyłku ery paliw kopalnych w Europie niezbędne będą w każdym razie inwestycje zapewniające ochronę pracowników, tworzenie nowych miejsc pracy i wspieranie rozwoju lokalnego. Konieczne jest wynegocjowanie z partnerami społecznymi i organizacjami społeczeństwa obywatelskiego procesów przejściowych dotyczących przejrzystości i skutecznej polityki komunikacyjnej.

4.8. Obecnie konkurencyjność interpretuje się według kryterium kosztów, przede wszystkim kosztów pracy, zaś koszty energii postrzega się jako czynnik. Na ogół utrzymywanie konkurencyjności sprowadza się głównie do kształtowania jednostkowych kosztów pracy. Jakościowe elementy konkurencyjności powinny zyskać na znaczeniu pod względem wydajności pracy, produktywności zasobów i efektywności energetycznej oraz powinny być uwzględniane przez krajowe rady ds. produktywności.

4.9. Ważnym celem powinno być zatem włączenie europejskiego mechanizmu zarządzania makroekonomicznego do kompleksowego i integracyjnego podejścia do koncepcji zrównoważonej gospodarki, obejmującego wskaźniki społeczne i środowiskowe w procesie europejskiego semestru i tym samym zwiększającego zarówno odporność, jak i zgodność z zasadami zrównoważonego rozwoju.

5. Instrumenty zarządzania i polityka gospodarcza – na szczeblu UE i państw członkowskich – na drodze do bardziej odpornej i zrównoważonej gospodarki

5.1. Znaczenie inwestycji, a zwłaszcza inwestycji publicznych, we wspieraniu procesu dostosowania do nieuchronnych procesów przejściowych, a także znaczenie polityki fiskalnej w rozwoju zdolności do amortyzacji wstrząsów oznacza, że konieczne jest stworzenie na szczeblu UE i szczeblu krajowym przestrzeni dla polityki fiskalnej sprzyjającej inwestycjom. UE powinna postawić sobie za cel osiągnięcie w krótkim czasie poziomu inwestycji sprzed kryzysu. Oznaczałoby to zmniejszenie luki inwestycyjnej, a tym samym zwiększenie inwestycji o dwa do trzech punktów procentowych PKB, czyli około 300 mld EUR rocznie dla UE-28 ⁽⁹⁾.

⁽⁸⁾ Frankfurt School-UNEP-BNEF (2018).

⁽⁹⁾ How to close the European investment gap?, Michael Dauderstädt, Friedrich Ebert Stiftung.

5.2. Aby zwiększyć dochody i zapewnić wystarczające zasoby fiskalne w UE i państwach członkowskich, należy zintensyfikować starania na rzecz zwalczania oszustw podatkowych, unikania opodatkowania, prania pieniędzy, rajów podatkowych i nieuczciwej konkurencji podatkowej między państwami członkowskimi. Abstrahując od wspierania innowacji, państwa członkowskie powinny zgodzić się na koordynację działań na szczeblu UE, aby skłonić gigantów branży cyfrowej do zapłaty sprawiedliwej części podatków każdemu z państw członkowskich, w których osiągną zyski.

5.3. Należy ulepszyć system zarządzania gospodarczego UE, w tym architekturę UGW, aby uniknąć zahamowania wzrostu gospodarczego i obciążenia krajowych polityk fiskalnych zadaniami, którymi nie mogą i nie powinny się zajmować.

5.4. Wystarczająco duża zdolność fiskalna ustanowiona na poziomie strefy euro do celów stabilizacji w przypadku szoków byłaby najbardziej pożądanym wariantem, jednak prace nad nim na razie raczej utknęły w martwym punkcie.

5.5. Zachowanie możliwości ochrony inwestycji publicznych na szczeblu krajowym, zwłaszcza podczas recesji, również powinno znaleźć się wysoko na liście priorytetów. Nie kwestionując potrzeby stabilności finansów publicznych, warto by zmienić obecne zasady fiskalne UE lub zinterpretować je w sposób wyłączający inwestycje publiczne, w szczególności inwestycje społeczne i inwestycje w projekty środowiskowe, z obliczania deficytu⁽¹⁰⁾.

5.6. Unia bankowa musi zostać uzupełniona europejskim systemem gwarantowania depozytów i wspólnym fiskalnym mechanizmem ochronnym dla jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. EKES ponownie wyraża zaniepokojenie z powodu stwarzanych przez niektóre rządy przeszkód w dokończeniu tych dwóch projektów, które mają kluczowe znaczenie dla zapewnienia stabilności finansowej i ostatecznie inwestycji prywatnych w strefie euro i które są tak powiązane z rosnącą odpornością.

5.7. Należy wprowadzić wspólny bezpieczny składnik aktywów, zmniejszyć fragmentację finansową dzięki promowaniu unii rynków kapitałowych, wspierać potencjał polityki pieniężnej oraz zmniejszyć więź bank-państwo, zastępując krajowe obligacje skarbowe na zestawieniach bilansowych banków. Ten ostatni element utworzyłby również drogę niezbędną, lecz dotychczas trudnym z politycznego punktu widzenia reformom, które znacznie przyczynią się do pogłębienia UGW. Kraje, które nie należą do strefy euro, mogłyby uczestniczyć we wspólnym programie na rzecz bezpiecznego składnika aktywów. Władze monetarne i organy odpowiedzialne za europejską politykę gospodarczą powinny uwzględnić sytuację tych krajów, by zapewnić odporność całego europejskiego systemu finansowego.

5.8. Europejski semestr powinien w większym stopniu i spójniej obejmować rozwój odporności z myślą o pozytywnej konwergencji i zrównoważonym rozwoju na wszystkich etapach, począwszy od rocznej analizy wzrostu gospodarczego (która mogłaby stać się roczną analizą wzrostu gospodarczego i zrównoważonego rozwoju) po krajowe programy reform i zalecenia dla poszczególnych krajów.

5.9. Istnieje wiele czynników mających wpływ na odporność gospodarczą, które mają zasadnicze znaczenie dla funkcjonowania UGW. Instytucje europejskie i państwa członkowskie powinny ustanowić spójny program działania w celu wsparcia i umocnienia kluczowych czynników odporności gospodarczej w całej UE oraz konwergencji państw członkowskich w odniesieniu do tych czynników za pomocą europejskiego semestru, WRF na lata 2021–2027 oraz innych instrumentów legislacyjnych i rządowych.

5.10. Wreszcie EKES uważa, że w programie działań należy uwzględnić następujące kluczowe czynniki odporności:

- a) zwiększenie stabilności finansowej: zwiększenie zdolności finansowych Europejskiego Mechanizmu Stabilności (EMS), promowanie europejskiej polityki podatkowej obejmującej harmonizację podatkową, ułatwienie samowystarczalności podatkowej państw członkowskich oraz ustanowienie skutecznych mechanizmów walki z oszustwami podatkowymi;
- b) urzeczywistnienie unii walutowej poprzez poszerzenie celów EBC, utworzenie jednego europejskiego ministerstwa skarbu zdolnego do emisji długu, poprawa zarządzania strefą euro i uczynienie jej bardziej demokratyczną;
- c) zwiększenie wydajności gospodarek europejskich poprzez skupienie się na kluczowych czynnikach takich jak inwestycje (publiczne i prywatne), badania naukowe, rozwój, kształcenie i szkolenie zawodowe, poprawa zarządzania przedsiębiorstwami i udziału pracowników;

⁽¹⁰⁾ Dz.U. C 262 z 25.7.2018, s. 28 i opinia EKES-u w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro, Dz.U. C 159 z 10.5.2019, s. 49.

- d) rynki pracy i jakość zatrudnienia: umocnienie rokowań zbiorowych i dialogu społecznego, zapewnienie skutecznego działania automatycznych stabilizatorów oraz opracowanie lepszej aktywnej polityki zatrudnienia. Europejskie ubezpieczenie od utraty pracy, które uzupełniałoby systemy krajowe, mogłoby stanowić instrument europejskiej odporności gospodarczej wzmacniający również spójność polityczną Unii. Zwracamy się do instytucji europejskich o zbadanie, na ile realistyczne byłoby finansowanie takiego instrumentu w ramach wieloletnich ram finansowych na lata 2021–2027;
- e) wsparcie spójności społecznej oraz postępów w kierunku bardziej integracyjnego społeczeństwa poprzez zastosowanie Europejskiego filaru praw socjalnych wraz z odpowiednim finansowaniem; oraz
- f) wsparcie tworzenia otoczenia sprzyjającego inwestycjom biznesowym i poprawa finansowania przedsiębiorstw, pilne dokończenie budowy unii rynków kapitałowych i unii bankowej, w tym europejskiego systemu gwarantowania depozytów (EDIS).

5.1.1. EBC, wraz z większością innych głównych banków centralnych na świecie, prawdopodobnie będzie musiał kontynuować swoją niekonwencjonalną politykę pieniężną dopóty, dopóki oczekiwania inflacyjne pozostaną poniżej poziomu docelowego. Powinien także rozważyć bezpośrednie finansowanie inwestycji w projekty proekologiczne i projekty związane z transformacją cyfrową.

5.1.2. Przyszłe wieloletnie ramy finansowe (WRF) powinny odzwierciedlać ambicję rozwoju odpornej i zrównoważonej gospodarki. Wniosek Komisji dotyczący WRF na lata 2021–2027 nie zapewni wystarczających środków na wzmocnienie następujących czynników odporności: inwestycje i nowy instrument stabilizacji inwestycji; polityka spójności sprzyjająca konwergencji gospodarczej i społecznej między państwami członkowskimi; polityka wewnętrznej spójności społecznej wpisana do Europejskiego filaru praw socjalnych; oraz sprawiedliwa transformacja zalecana w niniejszej opinii. EKES ponawia postulat zawarty w opinii w sprawie wieloletnich ram finansowych po 2020 r. ⁽¹⁾, aby środki dostępne w następnych WRF wynosiły 1,3 % DNB UE-27. Proponowane cięcia środków finansowych na politykę spójności – o 10 % w porównaniu z obecnymi WRF we wniosku Komisji Europejskiej dotyczącym WRF – wydaje się szczególnie niedopuszczalne, wzięwszy pod uwagę potrzebę umocnienia kluczowych strategii politycznych zwiększających odporność i zgodność z zasadami zrównoważonego rozwoju.

5.1.2.1. Należy wydzielić specjalne środki finansowe na ułatwienie przejścia do zrównoważonej gospodarki (np. „fundusz sprawiedliwej transformacji”) zgodnie z propozycją Parlamentu Europejskiego z 2018 r. dotyczącą utworzenia takiego funduszu z budżetem w wysokości 4,8 mld EUR.

5.1.2.2. Polityka strukturalna i polityka spójności UE powinny być uwzględnione w modelu zrównoważonej gospodarki. Chociaż łagodzenie zmiany klimatu (i przystosowanie się do niej) jest jednym z priorytetowych obszarów finansowania z europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych (funduszy ESF), cel ten odnosi się głównie do wspierania odnawialnych źródeł energii i efektywności energetycznej. Nie został on jeszcze uwzględniony w szerszych ramach wspierania przejścia na gospodarkę neutralną dla klimatu i brakuje też odrębnych priorytetów poświęconych *sprawiedliwej transformacji*.

5.1.2.3. EKES wyraża zaniepokojenie, że finansowanie za pośrednictwem EBI i Europejskiego Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych (EFIS) projektów dotyczących energii z paliw kopalnych przewyższa finansowanie czystej energii. Chociaż finansowanie infrastruktury gazowej jest finansowaniem w energię pomostową, należy przyjąć bardziej rygorystyczne cele w zakresie emisji.

5.1.2.4. Polityka dotacji UE i państw członkowskich musi być zgodna z celem osiągnięcia neutralności klimatycznej do 2050 r. Należy jak najszybciej wyeliminować subwencjonowanie takiej działalności gospodarczej, która utrudnia osiągnięcie tego celu lub w inny sposób szkodzi środowisku.

5.1.3. Biorąc pod uwagę rodzaj środków i skalę wysiłków koniecznych do zbudowania bardziej odpornej i zrównoważonej gospodarki, niezbędne będzie aktywne zaangażowanie partnerów społecznych i innych przedstawicielskich organizacji społeczeństwa obywatelskiego w kształtowanie ścieżek sprawiedliwej transformacji i ścieżek prowadzących do zwiększenia odporności. Zwiększenie udziału pracowników i demokracja w miejscu pracy mogłyby przyczynić się do rozwinięcia zdolności dostosowawczych i odporności na poziomie przemysłu. Jest to czynnik odporności, który z kolei wzmacnia inne czynniki, z którymi wykazuje pozytywną korelację w kontekście funkcjonowania przedsiębiorstw i gospodarki: wydajność, zdolność do innowacji, jakość zatrudnienia itp. Spółdzielnie pracy mogą również stanowić potężny model demokracji w przedsiębiorstwie, oparty na wspólnym interesie i solidarności oraz zakorzeniony na lokalnym obszarze.

⁽¹⁾ Dz.U. C 440 z 6.12.2018, s. 106.

5.1.3.1. Z drugiej strony udział pracowników ma zasadnicze znaczenie dla powodzenia zielonej i cyfrowej transformacji. Należy stosować istniejące instrumenty partycypacji pracowników i demokratycznego współdecydowania w przedsiębiorstwach. Partnerzy społeczni i instytucje europejskie muszą zadbać o to, by takie instrumenty funkcjonowały we wszystkich krajach UE oraz by były powiązane z procedurami dialogu społecznego, sprzyjającego sprawiedliwej transformacji. Wytyczne MOP z 2015 r. dotyczące sprawiedliwej transformacji ⁽¹²⁾ zapewniają rządowi i partnerom społecznym zestaw praktycznych narzędzi do zarządzania procesem tej transformacji.

Bruksela, dnia 17 lipca 2019 r.

Luca JAHIER
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

⁽¹²⁾ Guidelines for a just transition towards environmentally sustainable economies and societies for all, Międzynarodowa Organizacja Pracy (MOP).