

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Zwiększanie zrównoważonego wzrostu gospodarczego w całej UE”****(opinia z inicjatywy własnej)**

(2020/C 364/04)

Sprawozdawca: **Philip VON BROCKDORFF**

Decyzja Zgromadzenia Plenarnego	20.2.2020
Podstawa prawna	Art. 32 ust. 2 regulaminu wewnętrznego
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej
Data przyjęcia przez sekcję	24.6.2020
Data przyjęcia na sesji plenarnej	16.7.2020
Sesja plenarna nr	553
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	194/11/12

**1. Wnioski i zalecenia**

1.1. Pandemia COVID-19 wpływa na Unię Europejską oraz inne kraje na całym świecie. Komisja Europejska zareagowała na kryzys za pomocą szeroko zakrojonego pakietu instrumentów mających na celu złagodzenie skutków tego wstrząsu zewnętrznego. Były to między innymi: instrument wsparcia z tytułu kryzysu pandemicznego w ramach Europejskiego Mechanizmu Stabilności (EMS), tymczasowe pożyczki służące finansowaniu krajowych mechanizmów zmniejszonego wymiaru czasu pracy i podobne środki mające na celu zabezpieczenie miejsc pracy w państwach członkowskich w ramach inicjatywy SURE. Natomiast Europejski Bank Inwestycyjny (EBI) udzielił przedsiębiorstwom pomocy na utrzymanie płynności finansowej. Komisja Europejska zaproponowała ostatnio nowy instrument o wartości 750 mld EUR pod nazwą *Next Generation EU*, który ma pomóc państwom członkowskim przetrwać kryzys gospodarczy.

1.2. W każdym razie EKES jest zdania, że kryzys wywołany przez pandemię COVID-19 nie powinien odwieść UE od jej celów średnio- i długoterminowych, które zostały określone w Europejskim Zielonym Ładzie, strategii zrównoważonego wzrostu gospodarczego 2020 oraz Europejskim filarze praw socjalnych. W celach tych uwzględniono przecież potrzebę reorganizacji europejskiej gospodarki, aby w nadchodzących latach zapewnić zrównoważony wzrost gospodarczy oparty na filarach zrównoważenia środowiskowego, wzrostu wydajności, sprawiedliwości, postępu społecznego oraz stabilności makroekonomicznej.

1.3. EKES uważa, że dla zabezpieczenia łańcuchów dostaw, które okazały się zawodne podczas kryzysu, podmioty UE muszą na nowo przemyśleć strategie łańcuchów dostaw, w tym ich dywersyfikację, a w wielu sektorach także je dostosować. Równie istotne jest, aby UE odgrywała ważniejszą rolę w światowym handlu, co ma kluczowe znaczenie dla unijnych przedsiębiorstw i ich perspektyw biznesowych. EKES sądzi również, że globalnym przedsiębiorstwom prowadzącym działalność na globalnym rynku trzeba zapewnić równe warunki działania w wielu dziedzinach (szczególnie międzynarodowych norm pracy, uczciwej konkurencji i zgodności z celami klimatycznymi). Nie można wykluczyć możliwości przenoszenia przez przedsiębiorstwa z UE zakładów produkcyjnych (przynajmniej w odniesieniu do podstawowych produktów) wewnątrz UE w celu uniknięcia problemów związanych z łańcuchem dostaw.

1.4. Globalizacja wraz ze swymi skutkami ubocznymi przyniosła inwestycje w wielu krajach, lecz ich celem nie zawsze jest zbudowanie inwestycji kapitałowych, a raczej poszukiwanie krajów, w których podatki są najniższe. EKES uważa, że z problemów gospodarczych i innych konsekwencji kryzysu związanego z COVID-19 wynika, że konieczna jest zmiana trybu funkcjonowania przedsiębiorstw w UE i na całym świecie. Zalecenia EKES-u dotyczące przyspieszenia przez państwa członkowskie terminu rozwiązania problemu unikania opodatkowania i uchylania się od opodatkowania nabrały teraz większego znaczenia. To samo dotyczy dyskusji między państwami członkowskimi na temat stopniowego przejścia na głosowanie większością kwalifikowaną oraz zwykłą procedurę ustawodawczą w kwestiach podatkowych.

1.5. Polityka rządowa i wsparcie ze strony rządu również stały się bardziej istotne podczas kryzysu. Szczególnie ważna jest polityka fiskalna, nie tylko dla zapewnienia stabilności gospodarczej, lecz również aby umożliwić rządowi wspieranie przedsiębiorstw poprzez oferowanie zachęt w zakresie dozwolonym przez prawo Unii. Dlatego też EKES jest zdania, że jakakolwiek próba osiągnięcia i wzmocnienia zrównoważonego wzrostu gospodarczego wymaga rządowych wytycznych i regulacji we wszystkich obszarach działalności gospodarczej i ochrony środowiska, ze szczególnym uwzględnieniem włączania ochrony środowiska w główny nurt działalności gospodarczej. Znaczenie otwartego dialogu z partnerami społecznymi i społeczeństwem obywatelskim pozostaje niewątpliwie kluczowe w odniesieniu do ustalenia kierunku gospodarczego.

1.6. Potrzeba udzielania ogromnych pożyczek służących zapewnieniu wsparcia dochodów i gwarancji pożyczkowych na rzecz przedsiębiorstw, których działalność została zamrożona za sprawą restrykcji, ograniczy niewątpliwie zakres, w jakim rządy mogą udzielać zachęt w celu ponownego ożywienia działalności gospodarczej. Ograniczy również kwotę finansowania niezbędnego do wspierania zarówno ochrony środowiska, jak i inwestycji produkcyjnych. Rządy będą zatem musiały wynaleźć kreatywne sposoby wspierania wydatków przeznaczonych na zrównoważony wzrost gospodarczy przy jednoczesnym zapewnieniu długoterminowej stabilności fiskalnej.

1.7. Przejście na ścieżkę bardziej zrównoważonej gospodarki musi obejmować zarówno rozwój sektorów ekologicznych, jak również możliwe największe zazielenianie istniejących modeli gospodarczych i sektorów przedsiębiorstw wykraczające poza tradycyjnie zielone sektory. EKES uważa zatem, że pomoc oferowana przedsiębiorstwom zarówno na szczeblu krajowym, jak i unijnym musi zależeć od wypełniania celów określonych w Europejskim Zielonym Ładzie i strategii zrównoważonego wzrostu gospodarczego na 2020 r., a także od dowodów, że osiągnięto postęp społeczny.

1.8. Przy określaniu strategii koniecznych do ożywienia gospodarczego, utrzymania inwestycji i zrównoważonego charakteru, krokiem w dobrą stronę jest uruchomienie przez Komisję ogólnej klauzuli korekcyjnej w ramach paktu stabilności i wzrostu, która umożliwi państwom strefy euro tymczasowe zawieszenie wszelkich dostosowań wymaganych do osiągnięcia średnioterminowych celów fiskalnych. EKES uważa jednak, że przegląd obowiązujących przepisów można uznać za konieczny w chwili, gdy wchodzimy w etap odbudowy po pandemii COVID-19.

1.9. EKES jest zdania, że podstawą zrównoważonego wzrostu gospodarczego w UE musi być stworzenie i rozwijanie rzeczywistej gospodarki o obiegu zamkniętym, która maksymalizuje i utrzymuje wartość w ramach wszystkich łańcuchów dostaw, przy jednoczesnym minimalizowaniu strat i dążeniu do efektywnego gospodarowania zasobami. Modele gospodarki o obiegu zamkniętym dysponują znacznym potencjałem, który można wykorzystać do zwiększania europejskiej konkurencyjności, nie tylko w zakresie ochrony środowiska naturalnego, lecz również tworzenia wysokiej jakości miejsc pracy i rozwoju sektorów pomocniczych.

1.10. Rola, jaką innowacja i cyfryzacja oraz ciągle inwestowanie w kapitał ludzki odgrywają w ułatwianiu przejścia do zrównoważonego wzrostu gospodarczego, jest nie do przecenienia. Trwająca obecnie pandemia przyczyniła się jednak również do ponownego podkreślenia znaczenia koncentracji na zdrowiu i dobrostanie osób, zamiast wyłącznie na produktywności i wzroście gospodarczym. Produktywność odgrywa kluczową rolę w osiągnięciu zrównoważonego wzrostu gospodarczego. EKES uważa, że aby w przyszłości gospodarka dalej rozwijała się w sposób zrównoważony, konieczne jest zwiększenie jej zdolności do wzrostu, lecz wyłącznie do momentu, w którym wzrost taki dodaje gospodarce wartości, zwiększając zarówno płace, jak i nadwyżki i tym samym popyt na jednolitym rynku i nie naruszając nabytych praw, takich jak ochrona socjalna i negocjacje zbiorowe.

## 2. Odporność na wstrząsy gospodarcze (doświadczenie z pandemią COVID-19)

2.1. We wnioskach opinii dotyczącej *Europejskiego Instrumentu Stabilizacji Inwestycji* <sup>(1)</sup> EKES zauważył, że Europejski Instrument Stabilizacji Inwestycji (EISI), który ma na celu zwiększenie funkcji stabilizacyjnej krajowych polityk fiskalnych w warunkach wstrząsu gospodarczego, z uwagi na swoją wielkość nie jest wystarczająco skuteczny w przypadku, gdy kryzys gospodarczy wpływa na kilka państw członkowskich. Chociaż uznano, że EISI stanowi krok w kierunku ściślejszej integracji strefy euro, EKES stwierdził, że dobrze przygotowany system ubezpieczeniowy dla całej UE, stanowiący automatyczny stabilizator w sytuacji wstrząsów makroekonomicznych, byłby skuteczniejszy niż proponowany EISI.

2.2. W ostatnich miesiącach Unia Europejska, wraz z innymi krajami na całym świecie, ucierpiała wskutek wybuchu pandemii COVID-19. Kryzys ujawnił nieodłączne słabości UE: jej przywódcy, jak się wydawało przynajmniej na początku, nie byli w stanie zareagować w skuteczny i skoordynowany sposób w obliczu poważnych konsekwencji gospodarczych i społecznych spowodowanych kryzysem związanym z COVID-19. Systemy opieki zdrowotnej, szczególnie włoski i hiszpański, zmagaly się z licznymi przypadkami zakażonych pacjentów, a ogólna odpowiedź, jak na ironię, przywołała na myśl zasadę „każdy naród sobie” propagowaną przez skrajną prawicę i nacjonalistów.

<sup>(1)</sup> Dz.U. C 62 z 15.2.2019, s. 126.

2.3. Można polemizować, że ostatni kryzys był największym sprawdzianem dla projektu integracji europejskiej, a także dla instytucji UE i samej struktury, na której opiera się euro. W 2008 r. sektor bankowy znajdował się w centrum kryzysu. Europejski Bank Centralny (EBC) zapewnił płynność rynków finansowych i wsparcie dla banków. Narzędzia monetarne były wówczas bardzo istotne, ale niedawny kryzys stanowił zupełnie inne wyzwanie, gdyż stabilność publicznych systemów opieki zdrowotnej i wsparcie dochodowe dla szczególnie narażonych przedsiębiorstw i ich pracowników miały zapewnić środki fiskalne. EBC wsparł pośrednio zdolność rządów do emitowania długu i zaciągania pożyczek na finansowanie wydatków, w tym wydatków na rozwój społeczny i programy opieki społecznej.

2.4. Skutki gospodarcze pandemii COVID-19 uderzyły we wszystkich członków bloku walutowego. Nie istnieje jednak żaden mechanizm pozwalający rządów państw strefy euro na wspólną reakcję na tego rodzaju wstrząs. W rezultacie polityka realizowana w reakcji na pandemię miała w przeważającej mierze charakter krajowy, co sprawiło, że w czasie kryzysu doszło do wypuklenia różnic, nie zaś do zjednoczenia Europy. W obliczu wstrząsu symetrycznego strefa euro zareagowała w sposób asymetryczny. Różnice między warunkami fiskalnymi w poszczególnych państwach członkowskich spowodowały silne zróżnicowanie reakcji w zakresie polityki. W kilku opiniach EKES podkreślił znaczenie większej konwergencji zarówno w polityce gospodarczej, jak i społecznej, oraz skoordynowanego podejścia do polityki fiskalnej, w tym opodatkowania; obecny kryzys wykazuje jednak ponownie, że istnieje znaczna rozbieżność w reakcji dotyczącej polityki fiskalnej wynikająca z różnic w sytuacji fiskalnej każdego z państw. Silniejsze gospodarki strefy euro stanowczo zareagowały na pandemię COVID-19, zwiększając zadłużenie w celu finansowania pakietów ratunkowych. Słabsze gospodarki nie mają takiej swobody finansowej i zareagowały na kryzys, stosując skromniejszy pakiet ratunkowy. Wskazuje to na skalę dysproporcji między gospodarkami w strefie euro. Z biegiem trwania kryzysu różnice te stawały się coraz bardziej widoczne.

2.5. W odpowiedzi na kryzys EBC ogłosił nadzwyczajny program zakupu aktywów służący stabilizacji europejskich rynków. Początkowa reakcja w europejskich stolicach była możliwa do przewidzenia: po uspokojeniu się rynków i zawężeniu różnic między obligacjami w poszczególnych państwach zniknęła potrzeba prowadzenia wspólnych działań w zakresie polityki fiskalnej. Każdy kraj skupił się ponownie na krajowych pakietach ratunkowych. Jednakże późniejsze prace Komisji, Eurogrupy i Rady Europejskiej nad planem odbudowy były bardzo potrzebnym impulsem dla państw członkowskich. Skuteczna reakcja na kryzys wymagała jednak jeszcze wielu działań, w tym wypracowania wspólnego instrumentu dłużnego, którego celem będzie połączenie inwestycji niezbędnych do ożywienia gospodarki i uniknięcia utraty milionów miejsc pracy w całej UE.

2.6. Przywołuje to kwestię Europejskiego Mechanizmu Stabilności (EMS) i zdolności do udzielania w jego ramach pożyczek do wysokości 410 mld EUR. Państwa członkowskie traktowały zazwyczaj uciekanie się do EMS z pewną powściągliwością, gdyż z każdą pożyczką wiązały się pewne warunki. Poza tym nawet w przypadku zniesienia lub dostosowania takich warunków, co było skutkiem posiedzenia Eurogrupy z dnia 9 kwietnia 2020 r., „syntetyczne” obligacje EMS mogą wyłącznie utrwalić rozdrobniony charakter strefy euro. W obecnych ramach nadzoru gospodarczego i budżetowego, a szczególnie w sześciopaku i dwupaku, nie ujęto problemu takiego rozdrobnienia, co stanowi główny powód wydania ostatniego komunikatu Komisji<sup>(2)</sup>. Celem tego przeglądu jest przede wszystkim skupienie się na kwestiach koniecznych do osiągnięcia wzrostu gospodarczego przy jednoczesnym zachowaniu zrównoważonych finansów publicznych i unikaniu zakłóceń równowagi makroekonomicznej poprzez ściślejszą koordynację polityk gospodarczych i konwergencję dokonań gospodarczych państw członkowskich. Może to być ważny krok we właściwym kierunku, pod warunkiem że podstawowe przyczyny zakłóceń równowagi zostaną rozpoznane albo w ramach procedury dotyczącej zakłóceń równowagi makroekonomicznej, albo w ramach europejskiego semestru, z naciskiem na bardziej skuteczną politykę, w tym politykę ukierunkowaną na poprawę systemów ochrony socjalnej.

2.7. Dnia 9 kwietnia 2020 r. Komisja Europejska ogłosiła szeroko zakrojony pakiet instrumentów w wysokości 540 mld EUR, mających na celu złagodzenie skutków kryzysu związanego z COVID-19. Obejmuje on nowy instrument wsparcia z tytułu kryzysu pandemicznego w ramach EMS w kwocie do 240 mld EUR, mający na celu wspieranie państw członkowskich strefy euro w finansowaniu wewnętrznych kosztów bezpośrednich i pośrednich opieki zdrowotnej, leczenia i profilaktyki wynikających z kryzysu związanego z COVID-19, ograniczonych do 2 % PKB każdego z państw za 2019 r. Pakiet zawiera również 100 mld EUR w postaci tymczasowych pożyczek służących finansowaniu krajowych mechanizmów zmniejszonego wymiaru czasu pracy i podobnych środków mających na celu zabezpieczenie miejsc pracy w państwach członkowskich w ramach inicjatywy SURE, przy czym zapewnienie gwarancji leży w gestii państw UE. Ponadto Europejski Bank Inwestycyjny (EBI) zapewni wsparcie płynności przedsiębiorstw w całej Europie w wysokości do 200 mld EUR, ze szczególnym uwzględnieniem MŚP. Dodatkowo dnia 27 kwietnia 2020 r. Rada Europejska zgodziła się zasadniczo na ustanowienie Funduszu Odbudowy dla UE w kwocie co najmniej 1 biliona EUR, i wezwała Komisję do opracowania wniosku w sprawie sposobu jego utworzenia i wykorzystywania.

(<sup>2</sup>) Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Banku Centralnego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – Przegląd zarządzania gospodarczego. Sprawozdanie dotyczące stosowania rozporządzeń (UE) nr 1173/2011, 1174/2011, 1175/2011, 1176/2011, 1177/2011, 472/2013 i 473/2013 oraz przydatności dyrektywy Rady 2011/85/UE.

2.8. Miesiąc później, 27 maja 2020 r., Komisja Europejska zaproponowała nowy instrument o wartości 750 mld EUR pod nazwą *Next Generation EU*, który ma pomóc państwom członkowskim przezwyciężyć kryzys gospodarczy wywołany przez pandemię COVID-19. Nowy pakiet, ujęty w kolejnym długoterminowym budżecie UE na lata 2021–2027, obejmuje 500 mld EUR w formie dotacji i 250 mld EUR w formie pożyczek i będzie finansowany z pożyczek na rynkach finansowych, co wymaga tymczasowego zwiększenia pułapu zasobów własnych Komisji do 2 % dochodu narodowego brutto UE. Program odbudowy obejmuje 560 mld EUR na wsparcie inwestycji i reform państw członkowskich w zakresie zielonej gospodarki, cyfryzacji i odporności gospodarczej (310 mld EUR w formie dotacji i 250 mld EUR w formie pożyczek), dodatkowe 55 mld EUR na rozwinięcie istniejących programów polityki spójności oraz 40 mld EUR dopłaty uzupełniającej Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji, a także dalsze inwestycje w wysokości 15 mld EUR w Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich. Celem funduszu jest również ożywienie inwestycji prywatnych, za pomocą nowego instrumentu wsparcia wypłacalności dla przedsiębiorstw europejskich, zapisanego w budżecie w wysokości 31 mld EUR. Towarzyszy temu zwiększenie środków na unijny program inwestycyjny InvestEU o 15,3 mld EUR oraz zapewnienie dodatkowego Instrumentu na rzecz Inwestycji Strategicznych w wysokości 15 mld EUR (w ramach InvestEU), którego celem jest pobudzenie inwestycji w sektory strategiczne w UE, w szczególności w odniesieniu do budowania odporności, zielonej transformacji i transformacji cyfrowej oraz kluczowych łańcuchów wartości.

2.9. W świetle tych zmian ostatni kryzys związany z COVID-19 nie powinien odwieść UE od długoterminowych celów określonych w Europejskim Zielonym Ładzie i strategii zrównoważonego wzrostu gospodarczego na 2020 r. W celach tych, które mają zadziwiająco proroczy charakter, uwzględniono przecież potrzebę reorganizacji europejskiej gospodarki, aby zapewnić w nadchodzących latach zrównoważony wzrost gospodarczy oparty na filarach zrównoważenia środowiskowego, wzrostu wydajności, sprawiedliwości, postępu społecznego i stabilności makroekonomicznej.

### 3. Współzależność globalna, międzynarodowy wymiar UE i przyszłość globalizacji

3.1. Choć globalizacja doprowadziła do wzrostu bezpośrednich inwestycji zagranicznych (BIZ), przy czym średnia roczna stopa wzrostu BIZ od 1990 r. wynosiła ok. 10 %<sup>(3)</sup>, w stosunku do średniego wzrostu w światowym handlu w wysokości 5 %<sup>(4)</sup>, to należy również dostrzegać jej skutki uboczne, zwłaszcza w odniesieniu do warunków pracy i warunków społecznych. Chociaż prawdą jest, że zwiększyła transfer technologii, restrukturyzując przemysłową i wzrost globalnych przedsiębiorstw, często miało to miejsce kosztem praw socjalnych i rokowañ zbiorowych. Umożliwiła również dużym przedsiębiorstwom osiągnięcie korzyści skali, które obniżają koszty i ceny, lecz zaszkodziło to wielu małym przedsiębiorstwom w UE konkurującym ze sobą na poziomie krajowym.

3.2. Co się tyczy handlu między krajami, większa współzależność ma liczne pozytywne skutki, choćby wzbudzenie świadomości, że konflikty między państwami, przy sile militarnej Chin, Stanów Zjednoczonych czy Rosji, oznaczająby koniec znanego nam świata. Nie stanowi to jednak pełnego obrazu. Często ignoruje się negatywne skutki globalizacji, takie jak nadmierne zanieczyszczenie i niesprawiedliwe warunki pracy. Dodatkowo, gdy kryzys uderza w takie gospodarki jak Chiny i Stany Zjednoczone, jego wpływ odczuwają liczne państwa, co przekłada się na brak stabilności zarówno regionalnej, jak i globalnej. Istnieje wiele innych pułapek wynikających z globalizacji, w szczególności fakt, że wielonarodowe lub globalne firmy są często postrzegane jako zagrożenie dla suwerenności państwa ze względu na krajową siłę przebicia.

3.3. Istotne pytanie, jakie należy sobie zadać na tym etapie, dotyczy zakresu w jakim COVID-19 zmieni tryb funkcjonowania przedsiębiorstw prowadzących transgraniczną działalność handlową lub usługową, gdzie kryzys gospodarczy najmocniej dotknie niektóre sektory – głównie sektor transportu pasażerskiego oraz turystyczny i lotniczy. Finansowe następstwa kryzysu są ogromne: ograniczenia związane z łańcuchem dostaw i wywozem dotknęły przedsiębiorstwa – w tym firmy przetwórstwa przemysłowego, ustało zjawisko napędzania działalności przez klientów, które można określić jako odwrócony efekt mnożnikowy, a (negatywne) wstrząsy w obrębie sieci produkcji rozprzestrzeniły się. Kryzys ten przypominał o siacie umów w sprawie dostaw leżących u podstaw zglobalizowanej gospodarki.

3.4. Ekspansja globalnego handlu w ostatnim kwartale XX w. była możliwa dzięki dwóm niepowiązanym ze sobą czynnikom: wzrostowi intermodalnego transportu towarów (tj. konteneryzacji) i powszechnemu odejściu od kontroli kapitału we wczesnych latach 80. Chociaż przepływy kapitału podlegają obecnie większej regulacji, pozostają one podstawą inwestycji i przepływów handlowych na całym świecie. Trzecim powodem ekspansji globalnego handlu była

<sup>(3)</sup> UNCTAD (2019). Światowy Raport Inwestycyjny 2019.

<sup>(4)</sup> Bank Światowy (2020). Eksport towarów i usług (roczny % wzrostu). Baza statystyki międzynarodowej.

liberalizacja handlu i związane z nią umowy handlowe, z czego najprawdopodobniej najistotniejsze było dołączenie Chin do Światowej Organizacji Handlu. Handel ma dla UE ogromne znaczenie dla wszelkich starań zmierzających do zwiększania zrównoważonego wzrostu gospodarczego, istnieją przy tym oczywiste korzyści związane ze wzrostem przepływów handlowych między UE a jej partnerami handlowymi; kryzys związany z COVID-19 uwypuklił jednak podatność globalnych łańcuchów dostaw na zagrożenia. Zakłócenia w handlu mogą mieć wpływ na zrównoważony wzrost gospodarczy. Mając to na uwadze, UE musi zwiększyć swoją działalność wynikającą z międzynarodowych umów, aby zabezpieczyć łańcuchy dostaw, minimalizując tym samym zakłócenia spowodowane wstrząsami gospodarczymi. Działania takie obejmowałyby ponowne przemyślenie strategii w zakresie łańcuchów dostaw, w tym ich zróżnicowanie, ale i uzgodnienie w obrębie wielu sektorów. Oznaczałoby to również pewną formę deglobalizacji sektorowej, gdyż przedsiębiorstwa z UE przenosiłyby swoje zakłady produkcyjne (przynajmniej w odniesieniu do podstawowych produktów) wewnątrz UE w celu uniknięcia problemów związanych z łańcuchem dostaw.

3.5. Istotną rolę w omawianej kwestii odgrywa międzynarodowy wymiar UE i jej stosunki z partnerami na arenie międzynarodowej, w szczególności z Chinami, Stanami Zjednoczonymi i Rosją. Chociaż międzynarodowa dyplomacja ma kluczowe znaczenie w odniesieniu do przyszłych perspektyw gospodarczych UE i jej waluty, UE musi odgrywać o wiele bardziej perspektywiczną i znaczącą rolę w sprawach międzynarodowych, w tym w negocjacjach handlowych z konkurencyjnymi państwami. EKES wciąż jest zwolennikiem prowadzenia wielostronnych negocjacji handlowych i powinien pozostać przy tym stanowisku; oczywiste jest jednak, że Chiny, Stany Zjednoczone i Rosja ignorują pozycję UE w wielostronnym handlu. Jeżeli UE ma odgrywać istotniejszą rolę w światowym handlu, co ma kluczowe znaczenie dla unijnych przedsiębiorstw i ich perspektyw biznesowych, to musi dołożyć większych starań, aby nakłonić inne państwa do powrotu do wielostronnych negocjacji; przy czym jeżeli taka strategia się nie powiedzie, dwustronna wymiana handlowa będzie musiała nabrać większego znaczenia. Globalizacja w pokryzysowej przyszłości musi zapewnić równe warunki działania w wielu dziedzinach (w tym konkurencji podatkowej, zgodności z normami pracy oraz realizacji celów w zakresie zmiany klimatu) dla globalnych przedsiębiorstw działających na rynku światowym. W przeciwnym wypadku UE stanie przed zagrożeniem coraz większego narażenia na handlowe spory między Stanami Zjednoczonymi a Chinami i coraz większej zależności od tych państw.

3.6. W odniesieniu do inwestycji transgranicznych jest dość oczywiste, że nie zawsze prowadzi się je w celu budowy inwestycji kapitałowych, lecz aby dotrzeć do państw, w których są najniższe podatki<sup>(?)</sup>. Niektóre formy globalizacji mogą się stać nieuniknione po ustaniu kryzysu; z problemów gospodarczych i innych konsekwencji kryzysu wynika jednak, że konieczna jest zmiana trybu funkcjonowania przedsiębiorstw w UE i na całym świecie. Zalecenia EKES-u dotyczące przyspieszenia przez państwa członkowskie terminu rozwiązywania problemu unikania opodatkowania i uchylania się od opodatkowania nabrały teraz większego znaczenia podobnie jak kwestia głosowania większością kwalifikowaną. Już w zeszłym roku EKES w pełni poparł rozpoczęcie dyskusji na temat stopniowego przejścia na głosowanie większością kwalifikowaną i zwykłą procedurę ustawodawczą w kwestiach podatkowych, a jednocześnie uznał, że wszystkie państwa członkowskie muszą mieć zawsze wystarczające możliwości uczestnictwa w procesie decyzyjnym.

#### 4. Ponowne zdefiniowanie roli rządu

4.1. Nie ma wątpliwości, że kryzys związany z COVID-19 naświetlił znaczenie roli rządów w walce z kryzysem zdrowotnym i gospodarczym. Kwestia ta ma również szczególne znaczenie w kontekście celu, jakim jest osiągnięcie zrównoważonego wzrostu gospodarczego. Nikt w UE nie kwestionuje obecnie roli rządów w zapewnianiu skutecznych systemów i programów opieki zdrowotnej, które pośrednio wspierają działalność gospodarczą. Nikt nie kwestionuje też roli rządów w egzekwowaniu przepisów bankowych i finansowych w następstwie kryzysu finansowego z 2008 r. Jest jednak coraz bardziej oczywiste, że rządy wciąż odgrywają kluczową rolę w ustalaniu kierunku gospodarczego, tym bardziej w czasie kryzysu. Powinno mieć to również miejsce w przypadku wielopoziomowego sprawowania rządów, gdy kluczowe jest zaangażowanie władz lokalnych i regionalnych w rządową politykę gospodarczą na szczeblu centralnym. Jak wyjaśniono wcześniej, polityka fiskalna jest istotna, nie tylko ze względu na stabilność gospodarczą, lecz również, aby umożliwić rządowi wspieranie przedsiębiorstw poprzez oferowanie zachęt w zakresie dozwolonym przez prawo Unii. Jakakolwiek próba osiągnięcia i wzmocnienia zrównoważonego wzrostu wymaga rządowych wytycznych i regulacji we wszystkich obszarach działalności gospodarczej i ochrony środowiska, ze szczególnym uwzględnieniem włączenia ochrony środowiska w główny nurt działalności gospodarczej. Znaczenie otwartego dialogu z partnerami społecznymi i społeczeństwem obywatelskim pozostaje niewątpliwie kluczowe w odniesieniu do ustalenia kierunku gospodarczego.

(?) Bénassy-Quéré, A., Fontagné, L., & Lahrèche-Révil, A. (2005). How does FDI react to corporate taxation? [W jaki sposób BIZ reaguje na opodatkowanie osób prawnych?] *International Tax and Public Finance*, 12(5), 583-603.

4.2. W scenariuszu po zakończeniu kryzysu polityka fiskalna nabierze większego znaczenia, w szczególności ze względu na ogromne kwoty pożyczek znacznie przekraczające kwoty przewidywane przed wystąpieniem kryzysu. Potrzeba udzielania ogromnych pożyczek służących zapewnieniu wsparcia dochodów i gwarancji pożyczkowych na rzecz przedsiębiorstw, których działalność została zamrożona za sprawą restrykcji związanych z COVID-19, ograniczy niewątpliwie zakres, w jakim rządy mogą udzielać zachęt w celu ponownego ożywienia działalności gospodarczej. Ograniczy również kwotę finansowania niezbędnego do wspierania zarówno ochrony środowiska, jak i inwestycji produkcyjnych. Rządy będą zatem musiały wynaleźć kreatywne sposoby wspierania wydatków przeznaczonych na zrównoważony wzrost gospodarczy przy jednoczesnym zapewnieniu długoterminowej stabilności fiskalnej. Stanowisko Komisji, zgodnie z którym należy uzgodnić plan odbudowy z Zielonym Ładem, jest krokiem we właściwym kierunku, gdyż świadczy o tym, że sama reakcja na kryzys musi mieć zrównoważony charakter.

4.3. Przykładem pozabudżetowego źródła finansowania infrastruktury są międzynarodowe instytucje finansowe i prywatne firmy i tzw. partnerstwa publiczno-prywatne (PPP). Przy założeniu, że są one zarządzane w sposób przejrzysty i podlegają kontroli demokratycznej, PPP mogłyby zostać uznane za jeden z wariantów w scenariuszu po kryzysie, który wspierają finansowanie projektów infrastrukturalnych i środowiskowych, ponieważ oferują one rozwiązania problemów z zakresu finansowania, realizacji zleceń i inwestowania w duże projekty bez poświęcania rządowych finansów na kluczowe kierunki polityki.

4.4. UE powinna dążyć również do szybszego wdrożenia narzędzi i inicjatyw proponowanych w ramach Europejskiego Zielonego Ładu, w którym wyraźnie uznano centralną rolę, jaka muszą odgrywać rząd UE i rządy krajowe wraz z prywatnym sektorem w drodze do transformacji w prawdziwie zrównoważoną Europę. Narzędzia takie obejmują różne instrumenty finansowania, stanowiące część mechanizmu sprawiedliwej transformacji, ze szczególnym uwzględnieniem MŚP i branż w szczególnie trudnej sytuacji, i mają na celu zarówno pomoc w ich odbudowie gospodarczej, jak i poprawę zrównoważonego charakteru i odporności na przyszłe wstrząsy, przy czym z uwagi na bieżące okoliczności dopuszczają pewną swobodę w poszczególnych przypadkach w zakresie wymogów związanych z zabezpieczeniem i wspólnym finansowaniem. W świetle obecnego kryzysu związanego z COVID-19 pogląd ten może zyskać jeszcze większy oddźwięk i należy go postrzegać jako sposobność do wskrzeszenia rozwoju społecznego i gospodarczego przy przestrzeganiu założeń Zielonego Ładu. W obecnym kontekście koncepcja paneuropejskiej solidarności nigdy nie miała tak doniosłego znaczenia.

## 5. Strategie dotyczące ożywienia gospodarczego, utrzymania inwestycji i zrównoważonego charakteru

5.1. Powyższe rozważania prowadzą nas do określenia strategii niezbędnych do ożywienia gospodarczego, inwestycji i zrównoważonego charakteru. Ponieważ gospodarki kurczą się z powodu ograniczeń wynikających z pandemii COVID-19, można się spodziewać, że odzyskanie przez nie wcześniejszych poziomów będzie ogromnym wyzwaniem. Osiągnięcie sytuacji przynajmniej zbliżonej do realiów strefy euro i gospodarek UE sprzed kryzysu zajmie kilka miesięcy. Ponadto, jako że rządy zaciągają z różnych źródeł pożyczki na pokrycie nieprzewidzianego i ogromnego wzrostu wydatków publicznych, będą one prawdopodobnie ograniczać wydatki i ponownie wprowadzać politykę oszczędnościową, co doprowadzi do zmniejszenia konsumpcji i wyników. Doświadczenie wprowadzenia polityki oszczędnościowej na przykład w Grecji zrujnowało państwo, którego jedna czwarta produktu krajowego brutto (PKB) wyparowała w przeciągu ośmiu lat, a bezrobocie wzrosło do ponad 27 %<sup>(6)</sup>. Ponowne wprowadzenie polityki oszczędnościowej przyniosłoby efekty odwrotne do zamierzonych. Krokiem we właściwym kierunku jest uruchomienie przez Komisję ogólnej klauzuli korekcyjnej w ramach paktu stabilności i wzrostu, która umożliwi państwom strefy euro tymczasowe zawieszenie wszelkich dostosowań wymaganych do osiągnięcia średnioterminowych celów fiskalnych. Jednak przegląd zasad paktu stabilności i wzrostu może okazać się konieczny w chwili, gdy wchodzimy w etap odbudowy po pandemii COVID-19.

5.2. Chociaż ogólne cele określone w komunikacie Komisji Europejskiej w rocznej strategii zrównoważonego wzrostu gospodarczego<sup>(7)</sup> uznaje się za kluczowe dla osiągnięcia zrównoważonego wzrostu gospodarczego, nie można dążyć do jego osiągnięcia poprzez stosowanie polityki oszczędnościowej, która uderza w szczególnie zagrożone grupy społeczno-gospodarcze w obrębie naszych społeczności.

5.3. Zamiast tego rządy UE muszą opracować strategię ożywienia gospodarczego wspierające bardziej produktywnie i zrównoważone działania gospodarcze. Scenariusz po zakończeniu kryzysu związanego z COVID-19 stwarza szansę na zrewidowanie kluczowych sektorów gospodarki, które wykazały się szczególnym brakiem odporności. Gospodarka będzie wciąż opierać się w przeważającym stopniu na małych i średnich przedsiębiorstwach, wskazane może być jednak dalsze zachęcanie do tworzenia przedsiębiorstw typu start-up i ponowne zdefiniowanie roli przedsiębiorstw gospodarki społecznej jako istotnego elementu gospodarki społecznej. Chociaż zyski nie stanowią głównej motywacji funkcjonowania przedsiębiorstw społecznych, dochody wciąż odgrywają zasadniczą rolę w utrzymaniu zrównoważonego charakteru takich przedsięwzięć. Wszystkie przedsiębiorstwa społeczne mogą pozostawać wysoce dochodowe, a jednym z ich priorytetów

<sup>(6)</sup> <https://www.theguardian.com/world/2018/aug/20/greece-emerges-from-eurozone-bailout-after-years-of-austerity>

<sup>(7)</sup> 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.

jest reinwestycja zysków w działalność, nie zaś wypłacanie ich akcjonariuszom. Przedsiębiorstwo gospodarki społecznej może przede wszystkim równoważyć napięcie między utrzymaniem misji społecznej prowadzącej je organizacji a maksymalizacją produktywności przedsięwzięcia gospodarczego w celu zapewnienia zrównoważonego charakteru. Struktury takie są zatem idealnie dostosowane do gospodarki, której celem jest osiągnięcie i zwiększanie zrównoważonego wzrostu gospodarczego.

5.4. Rządy będą dążyły do szybkiej odbudowy po kryzysie, będą również oczekiwać, że niektóre sektory, które okazały się odporne na kryzys, powrócą do poziomu sprzed kryzysu; będzie jednak również istniała pokusa, aby rządy stosowały zachęty wobec sektorów, które już przed kryzysem nie miały zrównoważonego charakteru, lub które działały niezgodnie z celami w zakresie zmiany klimatu i celami środowiskowymi określonymi w Europejskim Zielonym Ładzie. Zamiast tego rządy powinny dążyć do dalszego inwestowania w projekty mające na celu efektywność energetyczną i wykorzystanie alternatywnych źródeł energii poprzez stosowanie wspomnianych powyżej modeli finansowania, tworząc w ten sposób możliwości dla dużych przedsiębiorstw, MŚP i przedsiębiorstw gospodarki społecznej. Przejście na zieloną gospodarkę musi obejmować nie tylko rozwój sektorów ekologicznych, lecz również możliwie największe zazielenianie istniejących modeli gospodarczych i sektorów przedsiębiorstw wykraczające poza tradycyjnie zielone sektory. Pomoc oferowana przedsiębiorstwom zarówno na szczeblu krajowym, jak i unijnym, musi zatem zależeć od wypełniania celów określonych w Europejskim Zielonym Ładzie i strategii zrównoważonego wzrostu gospodarczego na 2020 r.

5.5. Podstawą zrównoważonego wzrostu gospodarczego w UE musi być stworzenie i rozwijanie rzeczywistej gospodarki o obiegu zamkniętym, która maksymalizuje i utrzymuje wartość w ramach wszystkich łańcuchów dostaw, przy jednoczesnym minimalizowaniu strat i dążeniu do efektywnego gospodarowania zasobami. Modele gospodarki o obiegu zamkniętym dysponują znacznym potencjałem, który można wykorzystać do zwiększania europejskiej konkurencyjności, nie tylko w zakresie ochrony środowiska naturalnego, lecz również tworzenia wysokiej jakości miejsc pracy i rozwoju sektorów pomocniczych. Ponadto modele biznesowe w ramach gospodarki o obiegu zamkniętym są pomocne w rozwijaniu większej odporności na rodzaj wstrząsów dotyczących łańcucha dostaw, jakich UE doświadczyła wskutek pandemii COVID-19, przy jednoczesnym łagodzeniu niestabilności cen surowców i dostępności wynikającej ze zmian środowiskowych i geopolitycznych, w tym z wpływu zmiany klimatu i sporów handlowych. Rola, jaką innowacja i cyfryzacja oraz ciągłe inwestowanie w kapitał ludzki odgrywają w ułatwianiu takiego przejścia, jest nie do przecenienia. Należy podążać tym torem ze większym zapałem, wspierając badania i rozwój oraz kładąc większy nacisk na komercjalizację. Należy jednak w pełni ocenić wpływ cyfryzacji na rynek pracy, aby w jak największym stopniu zminimalizować utratę miejsc pracy i pomóc osobom zwolnionym w zmianie kwalifikacji i znalezieniu nowej pracy.

5.6. Trwająca obecnie pandemia przyczyniła się jednak do ponownego podkreślenia znaczenia koncentracji na zdrowiu i dobrostanie osób, zamiast wyłącznie na wzroście gospodarczym, który, jak stwierdzono w strategii zrównoważonego wzrostu gospodarczego na 2020 r., nie jest celem samym w sobie. Zarówno poprawa jakości publicznych systemów opieki zdrowotnej, jak i dostępności do nich we wszystkich państwach powinna stanowić główny priorytet UE, przy jednoczesnym zapobieganiu nierównościom w dostępie do opieki zdrowotnej i zajęciu się problemem licznych nier refundowanych świadczeń zdrowotnych, które służą wyłącznie utrwalaniu tych rozbieżności. Tak jak w innych sektorach, należy realizować inwestycje w dziedzinie cyfryzacji i sztucznej inteligencji na potrzeby publicznych systemów opieki zdrowotnej. Wystąpienie wstrząsów gospodarczych na dużą skalę podważa również kluczową rolę, jaką dobre zarządzanie odgrywa we wzmocnieniu odporności i formułowaniu odpowiednich reakcji w celu radzenia sobie z negatywnymi skutkami. Dążenie do osiągnięcia zrównoważonego i sprawiedliwego wzrostu gospodarczego zależy zatem od jakości krajowych i lokalnych instytucji w państwach członkowskich, a obowiązkiem UE jest zapewnienie, aby państwa chroniły i pielęgnowały zasady demokracji, tolerancji i szacunku względem państwa prawa. Pozytywne jest to, że w ramach europejskiego semestru obecnie traktuje się kwestie jakości administracji publicznej i sprawowania rządów w bardziej systematyczny sposób.

5.7. Ostatni punkt dotyczy roli produktywności w osiągnięciu zrównoważonego wzrostu gospodarczego. Aby w przyszłości gospodarka dalej rozwijała się w sposób zrównoważony, konieczne jest zwiększenie jej zdolności do wzrostu, lecz tylko do momentu, w którym wzrost taki dodaje wartości gospodarce i obywatelom. Obejmuje to poprawę płac i warunków pracy, zwłaszcza w drodze rokowań zbiorowych, a z pewnością nie kosztem bardziej sprawiedliwego rozkładu dochodów. W związku z tym należy opracowywać strategie mające na celu poprawę stabilności gospodarczej w odniesieniu do produktywności, ale nie można dopuścić, by stało się to kosztem praw pracowniczych i rozwoju społecznego. Większa produktywność nie jest zatem celem samym w sobie, lecz sposobem poprawy płac, zwiększenia ogólnego popytu w gospodarkach UE i tym samym podwyższenia poziomu życia. Większa produktywność doprowadzi również do opracowania nowych i lepszych produktów i usług, co z kolei umożliwi firmom przejście na wyższy poziom w ramach łańcuchów wartości towarów i usług oraz pozwoli UE na uzyskanie przewagi konkurencyjnej na rynku globalnym. Jak już wspomniano, większa produktywność powinna ściśle wiązać się z celem zakładającym osiągnięcie zrównoważonego wzrostu gospodarczego i nie może oznaczać gorszych warunków pracy, ograniczenia rozwoju społecznego i polityki ochrony środowiska. Wręcz przeciwnie, należy podtrzymać ogólne cele określone w ramach Europejskiego filaru praw socjalnych, w szczególności ochronę socjalną i wzmocnienie procesu rokowań zbiorowych. To samo dotyczy celów określonych w Zielonym Ładzie i celów UE w dziedzinie zmiany klimatu. Ponadto w przypadku prawdziwie europejskiej odpowiedzi na obecny kryzys związany z COVID-19 i wszelkich zespólnych prób zwiększania zrównoważonego wzrostu w całym bloku należy wystrzegać się mentalności zakładającej równanie w dół w odniesieniu do

konkurencji między państwami w zakresie podatków, gdyż psuje ona jedynie współpracę państw członkowskich i sprzyja tendencjom nacjonalistycznym. Należy raczej skupić się na pomocy państwom w rozwijaniu kapitału ludzkiego i zwiększaniu produktywności przy jednoczesnym ograniczaniu regionalnych rozbieżności w zakresie wzrostu i możliwości zatrudnienia. Sposobem na to powinny być ukierunkowane inwestycje oraz usuwanie braków strukturalnych, które utrudniają prowadzenie działalności gospodarczej.

Bruksela, dnia 16 lipca 2020 r.

Luca JAHIER  
Przewodniczący  
*Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego*

---