

I

(Rezolucje, zalecenia i opinie)

OPINIE

EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

578. SESJA PLENARNA EKES-U – ODNOWIENIE SKŁADU, 26.4.2023–27.4.2023

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Zalecenia EKES-u dotyczące solidnej reformy europejskiego semestru”

(opinia z inicjatywy własnej)

(2023/C 228/01)

Sprawozdawcy: **Gonçalo LOBO XAVIER**

Javier DOZ ORRIT

Luca JAHIER

Decyzja Zgromadzenia Plenarnego	27.10.2022
Podstawa prawna	Art. 52 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	18.4.2023
Data przyjęcia na sesji plenarnej	27.4.2023
Sesja plenarna nr	578
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	226/2/6

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Europejski semestr, pomimo swoich słabości, odegrał ważną rolę w koordynowaniu krajowych polityk gospodarczych w UE. Jednak związane z nim procedury nie pozwoliły zadowalająco zaangażować obywateli i obywateli oraz krajowych podmiotów politycznych, gospodarczych i społecznych w państwach członkowskich w jego procesy i zalecenia. W większości państw członkowskich poziom uczestnictwa zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego w europejskim semestrze jest niewystarczający i niskiej jakości. Mimo że nastąpiła pewna poprawa, jeśli chodzi o konsultowanie się przy sporządzaniu krajowych planów odbudowy i zwiększania odporności (RRP), to nie została ona ugruntowana, a ostatnio niektóre kraje zaczęły z powodów politycznych wycofywać się z zobowiązań do dalszego wspierania tego udziału.

1.2. Komunikat Komisji Europejskiej (KE) określający kierunki zmian unijnych ram zarządzania gospodarczego ⁽¹⁾, które Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) popiera ⁽²⁾, ustanawia bardziej elastyczne i zróżnicowane ramy polityki fiskalnej, które będą wymagały negocjacji i osiągnięcia porozumień między instytucjami UE a państwami członkowskimi. Aby się to powiodło, niezbędne jest przyjęcie krajowej odpowiedzialności za ten proces i za podjęte zobowiązania. W tym celu konieczna jest reforma procedur i harmonogramów europejskiego semestru.

1.3. EKES uważa, że przyjęcie przez państwa członkowskie odpowiedzialności w tym zakresie jest możliwe jedynie pod warunkiem konkretnego i strukturalnego zaangażowania podmiotów politycznych, gospodarczych i społecznych w proces europejskiego semestru. Jest także przekonany, że zaangażowanie partnerów społecznych i organizacji społeczeństwa obywatelskiego, a także parlamentów narodowych oraz władz lokalnych i regionalnych musi stać się jednym z filarów zmienionego europejskiego semestru. Należy rozszerzyć kompetencje Parlamentu Europejskiego (PE) do poziomu dającego mu więcej uprawnień do współdecydowania w sprawie wytycznych polityki gospodarczej i wniosków o charakterze europejskim.

1.4. EKES proponuje zreformowanie europejskiego semestru, by stał się bardziej przejrzysty i demokratyczny, by mógł szerzej zaangażować zorganizowane społeczeństwo obywatelskie i skuteczniej funkcjonować. To wszystko musi łączyć się z dążeniem do osiągnięcia wzrostu gospodarczego i wysokiej jakości zatrudnienia, spójności społecznej i konwergencji między państwami członkowskimi oraz przyspieszenia zielonej i cyfrowej transformacji. Istniejące systemy wskaźników należy poddać przeglądowi, uzupełnić i wzajemnie uspołnić, co przyczyni się do poprawy procedur oceny.

1.5. EKES jest zdania, że główne instrumenty europejskiego semestru, w szczególności zalecenia dla poszczególnych krajów, powinny obejmować okres trzech lat i przewidywać roczne oceny i przeglądy. Ta propozycja jest spójna z komunikatem KE w sprawie zmienionych unijnych ram zarządzania gospodarczego i ułatwi procesy przyjmowania krajowej odpowiedzialności za ten aspekt i angażowania zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego.

1.6. To właśnie przestrzeganie zaleceń dla poszczególnych krajów umożliwia ocenę ważności i skuteczności europejskiego semestru. W związku z tym EKES uważa, że najlepszą zachętą w tym względzie byłoby powiązanie realizacji zaleceń krajowych z budżetem UE i z otrzymywaniem części środków z tego budżetu, tak jak ma to miejsce w przypadku Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (RRF).

1.7. Komitet proponuje, by zaangażować partnerów społecznych i organizacje społeczeństwa obywatelskiego za pośrednictwem ustrukturyzowanej, formalnej procedury konsultacji, zarówno na szczeblu europejskim, jak i krajowym, obejmującej etap redakcyjny i decyzyjny oraz fazę wdrażania, monitorowania i oceny. Ta procedura powinna odbywać się albo w ramach specjalnie do tego celu stworzonego organu, albo w ramach już istniejącego gremium, któremu takie funkcje byłyby prawnie przypisane. Istniejące krajowe rady społeczno-gospodarcze również powinny odgrywać istotną rolę w tym procesie.

1.8. EKES jest zdania, że zasady i ogólną charakterystykę ustrukturyzowanego i stałego zaangażowania zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego na różnych etapach europejskiego semestru należy określić w unijnym rozporządzeniu. Trzeba jednocześnie mieć na uwadze, że doprecyzowanie procedur konsultacji i ustalenie upoważnionych do tego organów leży w gestii prawodawstwa krajowego, i przestrzegać kryteriów otwartości, przejrzystości i reprezentatywności.

1.9. Zdaniem EKES-u wspomniane rozporządzenie powinno określać podstawowe kryteria i zasady dotyczące m.in. harmonogramów (związanych z Instrumentem na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności [RRF] i europejskim semestrem), formalnych procedur dotyczących posiedzeń i publicznego dostępu do dokumentacji w stosownym czasie i w odpowiedniej formie, a także protokołów, publicznego informowania o propozycjach i odpowiedzi rządów oraz planu wdrażania porozumień.

1.10. Komitet uważa, że należy przeprowadzić pogłębioną debatę na temat zdolności fiskalnej UE i jej zasobów własnych. Jego zdaniem wyzwania geopolityczne, gospodarcze, społeczne i środowiskowe, przed którymi stanie UE w nadchodzących latach, będą wymagały finansowania wspólnych dóbr europejskich.

2. Wprowadzenie

2.1. Celem niniejszej opinii jest zachęcenie do refleksji i sformułowania propozycji dotyczących solidnej reformy procedur europejskiego semestru, by unijne zarządzanie gospodarcze stało się bardziej przejrzyste, demokratyczne i skuteczne i by efektywniej zaangażować w nie zorganizowane społeczeństwo obywatelskie.

⁽¹⁾ COM(2022) 583 final – Komunikat w sprawie kierunków reformy unijnych ram zarządzania gospodarczego.

⁽²⁾ Opinia EKES-u „Komunikat w sprawie kierunków reformy unijnych ram zarządzania gospodarczego” (Dz.U. C 146 z 27.4.2023, s. 53).

2.2. Przedstawione w opinii analizy i propozycje uwzględniają zasady unijnego zarządzania gospodarczego, komunikat KE określający kierunki przeglądu unijnych ram zarządzania gospodarczego, a także opinię EKES-u w sprawie tego komunikatu oraz rezolucje Komitetu dotyczące zaangażowania zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego w opracowywanie i wdrażanie krajowych planów odbudowy i zwiększania odporności (RRP) (z 2021 i 2022 r.)⁽³⁾.

2.3. Podobnie jak miało to miejsce podczas przygotowania wyżej wspomnianych rezolucji, EKES przeprowadził szerokie konsultacje z przedstawicielami zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego za pośrednictwem krajowych delegacji grupy ds. europejskiego semestru (składającej się z trzech członków z każdego kraju – po jednym z każdej Grupy). Konsultacje odbyły się w formie kwestionariusza i obejmowały siedem wizyt w poszczególnych krajach (okrągłe stoły). Wyniki konsultacji przedstawiono w załączniku⁽⁴⁾ i podsumowano w punkcie 5 niniejszej opinii.

3. Kontekst

3.1. Po kryzysie z 2008 r. wprowadzono europejski semestr jako instrument zarządzania gospodarczego w UE. Początkowo skupiono się na stabilności finansowej państw członkowskich, ale z czasem, oprócz polityki gospodarczej i budżetowej, zaczęto brać pod uwagę kwestie dotyczące zatrudnienia i spraw społecznych. Obecnie semestr jest półrocznym cyklem koordynacji polityki gospodarczej, zatrudnieniowej, społecznej i fiskalnej: państwa członkowskie dostosowują swoje budżety i polityki gospodarcze do celów i przepisów uzgodnionych na szczeblu UE. Od czasu jego wprowadzenia w 2011 r. semestr stał się ugruntowanym forum dyskusji na temat wyzwań związanych z polityką fiskalną, gospodarczą i zatrudnieniową w krajach UE w ramach wspólnego rocznego harmonogramu. Obecnie jednak – w świetle gospodarczych i społecznych skutków pandemii z 2020 r. oraz wojny wywołanej nieuzasadnioną i niesprokowaną inwazją Federacji Rosyjskiej na Ukrainę – mamy do czynienia z potrzebą większej koordynacji między państwami członkowskimi. W związku z tym w 2021 r. dostosowano semestr, aby uwzględnić utworzenie RRF. Realizacja krajowych planów odbudowy i zwiększania odporności (RRP) jest obecnie motorem programu reform i inwestycji państw członkowskich na nadchodzące lata. Dzięki obecnemu szerszemu zakresowi i wielostronnemu nadzorowi europejski semestr z pozytywnym uzupełnieniem wdrażanie krajowych RRP.

3.2. Zgodnie z art. 18 ust. 4 lit. q) rozporządzenia w sprawie RRF⁽⁵⁾, w celu przygotowania i realizacji krajowych RRP należy przedstawić podsumowanie procesu konsultacji przeprowadzonych zgodnie z krajowymi uregulowaniami oraz krótkie wyjaśnienie, jak odzwierciedlono w RRP wkład zainteresowanych stron. Ci interesariusze to między innymi władze lokalne i regionalne, partnerzy społeczni, organizacje społeczeństwa obywatelskiego, organizacje młodzieżowe i inne podmioty. EKES podkreślił jednak w rezolucji przyjętej w maju 2022 r., że dotychczasowe zaangażowanie zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego było ogólnie postrzegane jako niezadowolające, nawet jeśli weźmie się pod uwagę naturalne różnice między państwami w stosowanych procesach konsultacji.

3.3. Cztery główne cele europejskiego semestru to: (1) zapobieganie nadmiernym zaburzeniom równowagi makroekonomicznej w UE; (2) zapewnienie zdrowych, zrównoważonych finansów publicznych (pakt stabilności i wzrostu); (3) wspieranie reform strukturalnych mających wspierać wzrost gospodarczy, zatrudnienie i politykę społeczną (strategia „Europa 2020”, Zielony Ład, cele zrównoważonego rozwoju, Europejski filar praw socjalnych); (4) zwiększanie inwestycji. Wskutek kryzysu związanego z COVID-19 i przyjęcia NextGenerationEU, obecnie celem jest również monitorowanie krajowych RRP.

3.4. W listopadzie 2022 r. Komisja Europejska (KE) opublikowała komunikat w sprawie kierunków reformy unijnych ram zarządzania gospodarczego⁽⁶⁾, w którym zaproponowała utrzymanie wartości referencyjnych paktu stabilności i wzrostu (deficyt budżetowy wynoszący 3 % PKB i relacja długu do PKB na poziomie 60 %) oraz ustanowienie procedur redukcji zadłużenia zróżnicowanych w zależności od kraju, wynegocjowanych z rządami tych państw (które byłyby zobowiązane przedkładać krajowe średnioterminowe plany ścieżki budżetowej). Zmienione ramy byłyby prostsze, bardziej przejrzyste i skuteczne oraz zapewniałyby większą krajową odpowiedzialność za nie i lepsze ich egzekwowanie. W ramach tej zmienionej struktury plany fiskalne najbardziej zadłużonych państw członkowskich byłyby ustanawiane na okres czterech lat (z możliwością przedłużenia o kolejne trzy lata), zgodnie z konkretnym i uzgodnionym programem inwestycji i reform, i podlegałyby corocznemu monitorowaniu zgodności z tym programem. Niniejszy wniosek odzwierciedla ducha

⁽³⁾ Rezolucja EKES-u „Zaangażowanie zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego w krajowe plany odbudowy i zwiększania odporności – co zdaje egzamin, a co nie?”, przyjęta w lutym 2021 r. (Dz.U. C 155 z 30.4.2021, s. 1), oraz rezolucja „Jak poprawić zaangażowanie zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego w krajowe plany odbudowy i zwiększania odporności?”, przyjęta w maju 2022 r. (Dz.U. C 323 z 26.8.2022, s. 1).

⁽⁴⁾ Załącznik do opinii z inicjatywy własnej w sprawie zaleceń EKES-u dotyczących solidnej reformy europejskiego semestru.

⁽⁵⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241 z dnia 12 lutego 2021 r. ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (Dz.U. L 57 z 18.2.2021, s. 17).

⁽⁶⁾ COM(2022) 583 final

wyżej wspomnianego NextGenerationEU. Konkluzje Rady Ecofin z 14 marca 2023 r. (7) obejmują wiele obszarów, odnośnie do których państwa członkowskie mają zbieżne poglądy, jak również obszary, w których potrzebne są dalsze prace nad zmienionymi ramami. Te konkluzje zapewniają wytyczne polityczne dotyczące przygotowania przez Komisję Europejską odpowiednich wniosków ustawodawczych. W szczególności Rada stwierdziła, że państwa członkowskie powinny systematycznie angażować partnerów społecznych, społeczeństwo obywatelskie i inne zainteresowane strony w terminowy i znaczący sposób na wszystkich etapach europejskiego semestru i cyklu kształtowania polityki, ponieważ ma to kluczowe znaczenie dla powodzenia koordynacji i wdrażania polityki gospodarczej, zatrudnieniowej i społecznej. Rada Europejska zatwierdziła te konkluzje 23 marca.

3.5. Za pośrednictwem tego instrumentu koordynacji EKES nieustannie dąży do zwiększenia zaangażowania zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego w decyzje, które mogą mieć na nie wpływ. Ma to na celu wzmocnienie legitymacji demokratycznej społeczeństwa obywatelskiego i jego zaufania do instytucji UE oraz zapewnienie skuteczniejszej realizacji wspomnianych planów i programów krajowych. Celem przeprowadzonych konsultacji było zatem określenie zaleceń zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego w państwach członkowskich i wzmocnienie jego roli w tych procesach. W ramach konsultacji uwzględniono bieżące zmiany dotyczące europejskiego semestru (wdrażanie RRF, włączenie rozdziału dotyczącego REPowerEU oraz przegląd unijnych ram zarządzania gospodarczego).

4. Metodyka zastosowana na potrzeby konsultacji

4.1. Dane i informacje potrzebne do sporządzenia niniejszej opinii gromadzono od grudnia 2022 r. do marca 2023 r. Wkład krajowy przekazały łącznie 23 państwa (przy czym obejmował on udzielenie odpowiedzi na kwestionariusz lub zorganizowanie obrad okrągłego stołu) (8). Konsultacje przeprowadzono na podstawie własnej wiedzy członkiń i członków, z udziałem partnerów społecznych i organizacji społeczeństwa obywatelskiego. W niektórych krajach konsultowano się także z krajowymi radami społeczno-gospodarczymi lub równoważnymi organami, bądź zasięgnięto opinii przedstawicieli rządu.

4.2. Niniejsza opinia opiera się również na źródłach zewnętrznych, takich jak publikacje ośrodków analitycznych, badania porównawcze i debaty krajowe. Kwestionariusz rozesłano również do kilku europejskich organizacji społeczeństwa obywatelskiego, części Grupy Łącznikowej EKES-u oraz innych przedstawicieli trzech Grup w EKES-ie.

5. Uwagi dotyczące wyników konsultacji

Sekcja I: Działania następcze w związku z poprzednimi pracami EKES-u dotyczącymi krajowych RRP

5.1. Pytanie 1 – Stan zaangażowania organizacji społeczeństwa obywatelskiego we wdrażanie RRP

Ogólnie rzecz biorąc, nie nastąpiły żadne istotne zmiany. Głównymi przeszkodami są: brak woli politycznej rządów, brak systematycznego i jednolitego podejścia do monitorowania oraz brak stałych i formalnych procedur i struktur przekazywania informacji i dialogu. Zorganizowane społeczeństwo obywatelskie proponuje utworzenie centralnej platformy poświęconej semestrowi i zawierającej wszystkie informacje krajowe, jak również stworzenie znormalizowanych mechanizmów konsultacji i monitorowania uwzględniających bardziej aktywną rolę krajowych rad społeczno-gospodarczych (i równoważnych organów).

Sekcja II: Poglądy zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego na temat europejskiego semestru

Pytanie 2 – Konsultacje ze zorganizowanym społeczeństwem obywatelskim w ramach europejskiego semestru

Konsultacje ze zorganizowanym społeczeństwem obywatelskim w kontekście semestru zasadniczo uznaje się za niewystarczające i/lub nieskuteczne – panuje pogląd, że jest to formalność i że propozycje zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego są rzadko przyjmowane. Zainteresowane podmioty krajowe, z którymi się skonsultowano, proponują, by wprowadzić zdefiniowany i regularny cykl konsultacji, zapewnić lepszy dostęp do dokumentacji i większą przejrzystość, publikować wyniki konsultacji, przyjąć harmonogram, który byłby zgodny z cyklem europejskiego semestru oraz zadbać o to, by proces semestru stał się widoczny dla ogółu społeczeństwa.

5.2. Pytanie 3 – Skuteczność i legitymacja europejskiego semestru jako narzędzie koordynacji polityki gospodarczej i fiskalnej

Większość przedstawicieli zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego pozytywnie ocenia rolę europejskiego semestru w koordynacji polityki gospodarczej i w zakresie zatrudnienia, chociaż wskazane niedociągnięcia uniemożliwiają zapewnienie semestrowi większej skuteczności i legitymacji. Uważają jednak, że interaktywność procesu jest utrudniona ze względu na obciążenia administracyjne oraz brak ustrukturyzowanej i jednolitej metody konsultacji. Krytykują również niski wskaźnik przyjmowania zaleceń dla poszczególnych krajów oraz słabe włączenie Europejskiego filaru praw

(7) Europejski semestr 2023 – sprawozdanie podsumowujące Sekretariatu Generalnego Rady Unii Europejskiej (20.3.2023).

(8) AT, BE, BG, CZ, IE, IT, EL, ES, FI, FR, HR, CY, LT, LU, HU, MT, NL, PL, RO, SI, SK, SE i DK.

socjalnych i wskaźników społecznych do mechanizmów oceny. Większość przedstawicieli zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego proponuje, by podczas reformowania semestru priorytetowo potraktować cele średnio- i długoterminowe.

5.3. Pytanie 4 – *Zalecenia dla poszczególnych krajów*

Większość respondentów uważa, że zalecenia dla poszczególnych krajów są spójne ze średnio- i długoterminowymi wyzwaniami, chociaż są zbyt ogólne lub koncentrują się na stabilności budżetowej, zaniehbując takie kwestie jak zdrowie, kształcenie i włączenie społeczne. Ponadto te zalecenia jedynie częściowo odzwierciedlają interesy partnerów społecznych i organizacji społeczeństwa obywatelskiego. Aby bardziej przestrzegano zaleceń dla poszczególnych krajów, należy je lepiej dostosować do priorytetów rządów i obywateli oraz zapewnić bardziej przejrzyste i partycypacyjne mechanizmy monitorowania i oceny, a także skuteczniejszy system zachęt i sankcji.

5.4. Pytanie 5 – *Filar(y) europejskiego semestru wymagający[e] priorytetowego wzmocnienia*

Pandemia sprawiła, że reformy strukturalne i wzrost gospodarczy nabrały jeszcze bardziej priorytetowego znaczenia. Reformy strukturalne wspierają odporność gospodarki i wymagają inwestycji, co jest drugim priorytetem europejskiego semestru. Te z kolei powinny wspierać rozwój gospodarczy i spójność społeczną. Należy zapewnić wzmocnienie dialogu społecznego i zwiększyć udział zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego w semestrze poprzez przyjęcie europejskiego aktu ustawodawczego. Niezbędna stabilność finansów publicznych nie może być postrzegana jako sprzeczna z inwestycjami promującymi pozytywną konwergencję gospodarczą i społeczną.

5.5. Pytanie 7 – *Europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne (fundusze ESI)*

Większość respondentów uważa, że należy wzmocnić powiązania między funduszami ESI a wdrażaniem zaleceń dla poszczególnych krajów, a także rozwinąć dialogi polityczne i społeczne oraz synergię między organami krajowymi odpowiedzialnymi za zarządzanie europejskim semestrem a funduszami ESI, z myślą o opracowaniu planu działania mającego na celu wdrożenie zaleceń dla poszczególnych krajów. Należy też promować większą integrację i konwergencję krajowych celów, polityk i zasobów, lepsze powiązanie funduszy ze strategiami europejskimi oraz lepsze wykorzystanie środków, by wspierać rozwój regionów znajdujących się w niekorzystnym położeniu.

Sekcja III: *Poglądy zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego na temat europejskiego zarządzania gospodarczego*

5.6. Pytanie 6 – *Jakie aspekty należy wzmocnić, aby poprawić sposób wdrażania europejskiego zarządzania gospodarczego*

Respondenci uznali, że przejrzystość i rozliczalność to najważniejsze elementy mogące poprawić sposób wdrażania europejskiego zarządzania gospodarczego. Ważne jest, by zapewnić wszystkim zainteresowanym stronom dostęp do informacji o zaleceniach dotyczących polityki gospodarczej i ich wdrażania, a także ustanowić jasne wskaźniki makroekonomiczne, prognozy i cele, aby uszczegółowić, lepiej ukierunkować i ukonkretnić unijne ramy zarządzania gospodarczego i europejski semestr. Zdaniem respondentów należy też zwiększyć zaangażowanie Parlamentu Europejskiego (PE), parlamentów narodowych, partnerów społecznych i organizacji społeczeństwa obywatelskiego, tak by polityka gospodarcza odzwierciedlała potrzeby i obawy szerokiego grona zainteresowanych stron.

6. Uwagi ogólne

Przegląd unijnych ram zarządzania gospodarczego

6.1. EKES popiera propozycje KE dotyczące reformy zarządzania gospodarczego⁽⁹⁾ i wzywa do szybkiego przyjęcia stosownych instrumentów ustawodawczych, aby mogły wejść w życie w 2024 r., kiedy to zniesiona zostanie także ogólna klauzula wyjścia w ramach paktu stabilności i wzrostu.

6.2. Przedstawione w komunikacie KE zmiany, zwłaszcza te mające na celu zmniejszenie poziomu długu publicznego w państwach członkowskich zgodnie z zasadami zróżnicowania i elastyczności⁽¹⁰⁾, będą siłą rzeczy pociągać za sobą zmiany w procedurach europejskiego semestru. EKES uważa, że konieczne będzie także zwiększenie zaangażowania krajowych podmiotów politycznych, gospodarczych i społecznych, by zapewnić solidną demokratyczną reprezentację całego społeczeństwa. W tym ważnym obszarze polityki gospodarczej trzeba należycie uwzględnić różnorodne poglądy i interesy, reprezentowane zwłaszcza przez partnerów społecznych i organizacje społeczeństwa obywatelskiego. Komisja Europejska podkreśla, jak ważne jest przyjęcie krajowej odpowiedzialności za europejski semestr. W tym kontekście istotne jest, aby krajowe średniookresowe plany ścieżki budżetowej bazowały na działaniach podjętych w ramach planów odbudowy i zwiększania odporności i je wzmocniały, na przykład poprzez wprowadzenie artykułu na wzór art. 18 ust. 4 lit. q) rozporządzenia w sprawie RRF, który nakłada obowiązek większej kontroli tego, w jaki sposób państwa członkowskie konsultują się ze zorganizowanym społeczeństwem obywatelskimi i uwzględniają w planach jego postulaty.

⁽⁹⁾ Opinia EKES-u „Komunikat w sprawie kierunków reformy unijnych ram zarządzania gospodarczego” (Dz.U. C 146 z 27.4.2023, s. 53).

⁽¹⁰⁾ W szczególności EKES przedstawił propozycję dotyczącą tej elastyczności w punktach 3.6 i 3.7 ww. opinii.

Niezbędne jest uzyskanie opinii partnerów społecznych i organizacji społeczeństwa obywatelskiego na temat zaproponowanych w planach reform i inwestycji oraz ich wdrażania.

6.3. Komisja Europejska opublikowała właśnie komunikat zatytułowany „Plan przemysłowy Zielonego Ładu na miarę epoki neutralności emisyjnej”⁽¹¹⁾. Uwzględniono w nim potrzebę zapewnienia zgodności z celami Zielonego Ładu, a także wdrożenie koncepcji strategicznej europejskiej autonomii przemysłowej oraz środki mające wzmocnić konkurencyjność zielonego przemysłu europejskiego w odpowiedzi na skutki promowanej przez rząd USA ustawy o redukcji inflacji. Jedną z propozycji zawartych w planie przemysłowym Zielonego Ładu jest ustanowienie Europejskiego Funduszu na rzecz Suwerenności w kontekście śródkrośowego przeglądu wieloletnich ram finansowych na lata 2021–2027 w celu inwestowania w najbardziej innowacyjne technologie w dziedzinie transformacji ekologicznej i cyfrowej „chroniąc tym samym spójność i jednolity rynek przed zagrożeniami wynikającymi z nierównej dostępności pomocy państwa”⁽¹²⁾.

6.4. Polityczna i akademicka debata na temat unijnego zarządzania gospodarczego obejmuje takie kwestie jak budowanie stałej centralnej zdolności fiskalnej UE oraz poziom i rodzaj zasobów własnych, którymi powinna dysponować UE. Odniesienie się do tych kwestii nie jest celem niniejszej opinii. EKES uważa jednak, że instytucje UE powinny w trybie pilnym głęboko zastanowić się nad tymi zagadnieniami i modelami dalszej integracji polityki pieniężnej, fiskalnej i budżetowej. Jest zarazem przekonany, że wypowiada się w imieniu większości europejskiego zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego, gdy twierdzi, że znalezienie wspólnych europejskich rozwiązań i budowanie wspólnych dóbr europejskich ma zasadnicze znaczenie dla sprostania geopolitycznym, gospodarczym, środowiskowym i społecznym wyzwaniom stojącym przed UE i jej państwami członkowskimi. Jest to także niezbędne dla pomyślnego wdrożenia zielonej i cyfrowej transformacji prowadzącej do bardziej produktywnego, konkurencyjnego oraz zrównoważonego pod względem środowiskowym i społecznym modelu gospodarczego. Zdaniem EKES-u zlikwidowanie przepaści technologicznej dzielącej UE od USA i Chin oraz wzmocnienie łańcuchów wartości wymaga wspólnej europejskiej polityki przemysłowej. Strategiczna autonomia, o którą apelują instytucje europejskie, poczynając od takich dziedzin jak polityka zagraniczna i obronna, poprzez politykę przemysłową, technologiczną, handlową i zdrowotną, a kończąc na strategiach w zakresie umiejscowienia i badań oraz polityce rozwojowej, wymaga wspólnych rozwiązań europejskich i wspólnych dóbr europejskich. Rozwiązania krajowe oparte na mechanizmie zdolności fiskalnej każdego państwa członkowskiego nie wystarczą i mogłyby poważnie zakłócić prawidłowe funkcjonowanie jednolitego rynku, który jest jednym z największych osiągnięć UE.

6.5. EKES utrzymuje, że odpowiednie finansowanie wspólnych dóbr europejskich wymaga w pierwszej kolejności właściwego, wydajnego i skutecznego użytkowania istniejących zasobów finansowych i optymalnego wykorzystywania wszystkich środków dostępnych w ramach publicznych i publiczno-prywatnych instrumentów inwestycyjnych oraz finansowych będących w dyspozycji UE. W tym celu apeluje o maksymalną elastyczność przy wdrażaniu programów, a także w ramach synergii i transferu środków między nimi, a także o stosowanie rygorystycznych systemów oceny i monitorowania. Udział społeczeństwa obywatelskiego może zwiększyć przejrzystość i skuteczność tego procesu.

6.6. Niezależnie od powyższego, skala potrzeb inwestycyjnych związanych ze wspólnymi dobrami i wspieraniem inwestycji realizowanych przez państwa członkowskie wymagać będzie dodatkowego finansowania. Należy również stworzyć właściwe warunki do zapewnienia odpowiednich inwestycji prywatnych i najbardziej odpowiednich ram regulacyjnych w perspektywie długoterminowej. Takie stanowisko wyraził EKES we wspomnianej wyżej rezolucji (z 2022 r.) w sprawie krajowych RRP, które są powiązane z osiągnięciem celów Zielonego Ładu i przyspieszeniem transformacji energetycznej. Trzeba być świadomym tego, że warunkiem osiągnięcia postępów w tym kierunku jest przede wszystkim pomyślne wdrożenie krajowych RRP.

6.7. EKES uważa, że w ramach dobrego zarządzania gospodarczego i budżetowego należy jak najszybciej rozwiązać kwestię systemu dochodów własnych UE, wypełniając zobowiązania określone w WRF na lata 2021–2027 i NextGenerationEU oraz kładąc podwaliny pod wzmocnienie budżetu europejskiego w perspektywie długoterminowej.

Europejski semestr i jego procedury

6.8. Europejski semestr, pomimo swoich słabości, odegrał ważną rolę w koordynowaniu krajowych polityk gospodarczych. Jego procedury nie pozwalają jednak na wystarczająco wyraźne i regularne zaangażowanie w jego procesy i zalecenia obywateli i obywateli oraz krajowych podmiotów politycznych, gospodarczych i społecznych w państwach członkowskich. W czasie wielkiej recesji obecnego stulecia semestr był instrumentem wdrażania wyraźnie procyklicznych strategii politycznych wywodzących się z zasad ekonomii politycznej będących podstawą zarządzania semestrem. Reakcja instytucji europejskich na kryzys związany z COVID-19 była zupełnie inna, a procedury semestru zastąpiono procedurami ustanowionymi w rozporządzeniu w sprawie Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (RRF). Przewidziane w nim dotacje i pożyczki były pozytywnym bodźcem, dzięki którym RRF ukształtował – za pośrednictwem krajowych planów odbudowy i zwiększania odporności – pewien model orientacyjnego planowania inwestycji i reform strukturalnych. Po wygaśnięciu RRF powrót do poprzedniego modelu semestru nie będzie już możliwy. Stąd potrzeba przeprowadzenia zaproponowanej przez EKES reformy.

⁽¹¹⁾ COM(2023) 62 final

⁽¹²⁾ Przemawiając na sesji plenarnej EKES-u w dniu 24 stycznia 2023 r., wiceprzewodnicząca wykonawcza Komisji Europejskiej Margrethe Vestager poinformowała, że z kwoty 677 mld EUR, które państwa członkowskie przyznały przedsiębiorstwom od początku pandemii, na Niemcy przypada 50 %, a na Francję 25 % tych środków.

6.9. Problemy w funkcjonowaniu europejskiego semestru i RRFU, które wskazało zorganizowane społeczeństwo obywatelskie, mają oczywiście różny charakter i różne nasilenie w zależności od danego państwa członkowskiego. Jednak większość przedstawicieli zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego skrytykowała przede wszystkim następujące aspekty:

- komunikacja z zainteresowanymi stronami i społeczeństwem jest niewystarczająca i zbyt mało przejrzysta,
- udział partnerów społecznych i zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego rzadko osiąga taki poziom jakości, by można było uznać ich uczestnictwo za przydatne,
- ograniczone ramy czasowe na konsultacje ze zorganizowanym społeczeństwem obywatelskim w ramach semestru utrudniają zaangażowanie wszystkich krajowych podmiotów politycznych, gospodarczych i społecznych; utrudniają także przestrzeganie wytycznych zawartych w krajowych planach reform i zaleceniach dla poszczególnych krajów,
- cele i propozycje reform zawarte w krajowych planach reform i zaleceniach dla poszczególnych krajów często nie są odpowiednio ustrukturyzowane, a ich treść społeczna nie jest wystarczająca,
- wiele krajów nie osiągnęło odpowiedniego poziomu zgodności z zaleceniami dla poszczególnych krajów, a mechanizm sankcji okazał się nieskuteczny.

6.10. Ta sytuacja pod pewnymi względami poprawiła się dzięki zastosowaniu procedur RRF. EKES nie przystąpił jeszcze do oceny śródkresowej⁽¹³⁾, ale konsultacje przeprowadzone w związku z dwiema wyżej wymienionymi rezolucjami Komitetu i z niniejszą opinią wykazały, że osiągnięto znaczny stopień zgodności z wymaganymi reformami. Jest to bez wątpienia związane z pozytywną zachętą wynikającą z otrzymywania środków z RRF. Jednak poziom realizacji inwestycji pozostaje w tyle. Poziom uczestnictwa zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego poprawił się na wczesnych etapach wdrażania krajowych RRP w porównaniu z jego udziałem na etapie przygotowawczym i z poziomem osiąganym zwykle w ramach semestru. W 2022 r. nie odnotowano jednak żadnej poprawy, a w niektórych państwach nastąpił poważny regres pod tym względem spowodowany zmianami politycznymi.

6.11. Zaproponowana przez Komisję Europejską reforma ram zarządzania gospodarczego wyraźnie wiąże się z koniecznością dostosowania semestru. Zrewidowane wspólne ramy polityki fiskalnej zapewnią elastyczniejsze i bardziej zróżnicowane ramy obejmujące negocjacje i porozumienia między instytucjami UE a państwami członkowskimi. Pociągnie to za sobą zmiany w harmonogramie i procedurach semestru. Aby zapewnić dalszą skuteczność i pomyślne rezultaty europejskiego semestru, trzeba będzie ułatwić przyjęcie krajowej odpowiedzialności za ten proces i za podjęte w jego ramach zobowiązania, co będzie możliwe jedynie dzięki szerszemu zaangażowaniu podmiotów politycznych, gospodarczych i społecznych. Zdaniem EKES-u udział partnerów społecznych i organizacji społeczeństwa obywatelskiego musi być zatem jednym z filarów zmienionego semestru. Niezbędne jest także zaangażowanie parlamentów narodowych oraz władz lokalnych i regionalnych.

6.12. EKES już wcześniej wezwał do przyjęcia europejskiego aktu ustawodawczego regulującego udział partnerów społecznych i organizacji społeczeństwa obywatelskiego w semestrze. Podstawą postulowanej przez EKES regulacji może być art. 18 ust. 4 lit. q) rozporządzenia w sprawie RRF. Komitet proponuje, by ten akt przyjął formę rozporządzenia określającego podstawowe zasady i specyfikę konsultacji z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego. W ten sposób uwzględniono by krajowe tradycje i procedury uczestnictwa w życiu społecznym, a jednocześnie ich realizacja byłaby zgodna z podstawowymi zasadami i specyfiką europejskiego rozporządzenia.

6.13. Komisja Europejska zapowiedziała rychłe opublikowanie komunikatu w sprawie wzmocnienia dialogu społecznego, jak również zalecenia w sprawie roli dialogu społecznego na poziomie krajowym. EKES uważa, że jeżeli ta inicjatywa doprowadzi do przyjęcia stosownych przepisów, to powinny one stanowić uzupełnienie postulowanego przez Komitet rozporządzenia.

7. Propozycje reformy europejskiego semestru

7.1. EKES proponuje, by zreformować europejski semestr w celu wzmocnienia takich zasad, wartości i tendencji jak: przejrzystość, demokracja, zaangażowanie partnerów społecznych i organizacji społeczeństwa obywatelskiego, skuteczne funkcjonowanie semestru sprzyjające wzrostowi gospodarczemu i wysokiej jakości zatrudnieniu, przyczynianie się do spójności społecznej i konwergencji między państwami członkowskimi, a także pełne urzeczywistnienie zielonej i cyfrowej transformacji gospodarki UE

7.2. W tym celu należy odnowić, uzupełnić i wzajemnie uspołnić istniejące systemy wskaźników gospodarczych, zatrudnieniowych, społecznych i środowiskowych, by wzmocnić procedury oceny. Należy także zaangażować w ten proces partnerów społecznych i organizacje społeczeństwa obywatelskiego.

⁽¹³⁾ Raport z oceny EKES-u w sprawie śródkresowej oceny RRF (który ma zostać przyjęty we wrześniu 2023 r.).

7.3. EKES postuluje, by przy koordynowaniu gospodarek w UE i formułowaniu propozycji mających pobudzić ich zrównoważony wzrost w ramach europejskiego semestru zawsze uwzględniać społeczny wymiar decyzji gospodarczych. Promowane w ramach semestru środki muszą priorytetowo traktować zarówno zdolności innowacyjne i wzrost wydajności, jak i sprawliwą transformację ekologiczną i cyfrową europejskiej gospodarki oraz wdrażanie Europejskiego filaru praw socjalnych. Na tym właśnie polega korzystna równowaga nazywana „konkurencyjnym zrównoważonym rozwojem UE”, którą EKES określił i w pełni poparł w dwóch niedawnych opiniach w sprawie rocznej analizy zrównoważonego wzrostu gospodarczego.

7.4. Zdaniem Komitetu główne instrumenty europejskiego semestru – roczna strategia zrównoważonego wzrostu gospodarczego, krajowe plany reform i zalecenia dla poszczególnych krajów – powinny obowiązywać przez trzy lata i obejmować roczne oceny i przeglądy. Poprawiłoby to proces uczestnictwa podmiotów politycznych, gospodarczych i społecznych, zwiększyło odpowiedzialność krajową i przyczyniło się do lepszego wdrażania tych instrumentów.

7.5. Postulowana przez EKES realizacja zaleceń dla poszczególnych krajów w perspektywie średnioterminowej byłaby przydatna dla oceny zasadności i skuteczności semestru. Przeprowadzone na potrzeby niniejszej opinii konsultacje pozwoliły zorientować się, co zorganizowane społeczeństwo obywatelskie sądzi na temat celowości sankcji za nieprzestrzeganie przepisów oraz jakie rodzaje sankcji uważa za najskuteczniejsze. EKES sądzi, że najważniejszym podejściem jest zachęcanie do przestrzegania zobowiązań krajowych dzięki temu, że – zgodnie z modelem RRF – wypełnianie zobowiązań byłoby powiązanie z budżetem UE i otrzymywaniem określonych środków przez państwa członkowskie. Proces kształtowania krajowej odpowiedzialności za wypełnianie zobowiązań musi być demokratyczny i przebiegać z udziałem podmiotów politycznych i społecznych, by zobowiązania miały wyważony charakter i były spójne ze wszystkimi filarami zarządzania gospodarczego.

7.6. Należy zaangażować demokratyczne organy polityczne na szczeblu europejskim i krajowym w procedury semestru, a w niektórych przypadkach także w jego proces decyzyjny, aby był bardziej demokratyczny. Mowa tu o PE i parlamentach narodowych, a także o lokalnych i regionalnych instytucjach politycznych. Celem niniejszej opinii nie jest zaproponowanie konkretnych rozwiązań lub kompetencji w tym zakresie. Trzeba jednak podkreślić, że odgrywanie przez instytucje krajowe ważnej roli w opracowywaniu i ocenie stosownych planów i zaleceń jest konieczne dla przejęcia krajowej odpowiedzialności za skuteczną realizację zaleceń i środków semestru. Podobnie należy rozszerzyć kompetencje PE do poziomu umożliwiającego mu współdecydowanie w sprawie ogólnych wytycznych polityki gospodarczej i wniosków o charakterze europejskim.

7.7. EKES proponuje, by zaangażować partnerów społecznych i reprezentatywne organizacje społeczeństwa obywatelskiego poprzez ustrukturyzowaną, formalną procedurę konsultacji na szczeblu europejskim i krajowym. Ich udział musi być zapewniony zarówno na etapie opracowywania wytycznych, zaleceń i środków, jak i podczas ich wdrażania i oceny. Należy także powołać specjalny organ lub ewentualnie wykorzystać już istniejące gremium i nadać mu formalne i prawne kompetencje do prowadzenia konsultacji w sprawie europejskiego semestru i angażowania społeczeństwa obywatelskiego w jego ocenę. Krajowe rady społeczno-gospodarcze mogłyby w wielu krajach odgrywać istotną rolę w konsultacjach i ocenie semestru. Jednak decyzja w tej sprawie należy do poszczególnych państw członkowskich i musi być zgodna z krajowymi tradycjami i przepisami. Obecnie decyzja o tym, czy partnerzy społeczni i organizacje społeczeństwa obywatelskiego angażowane są w ramach wspólnej procedury i organu czy też w ramach oddzielnych procesów, także leży w gestii poszczególnych krajów.

7.8. EKES uważa, że należy uregulować udział partnerów społecznych i organizacji społeczeństwa obywatelskiego na różnych etapach europejskiego semestru poprzez przyjęcie unijnego rozporządzenia określającego wartości, zasady i główne charakterystyki tego procesu, których należy przestrzegać. Natomiast wyszczególnienie procedur i organów odpowiedzialnych za ich wdrażanie należy pozostawić w gestii ustawodawstwa krajowego. EKES proponuje, by w rozporządzeniu uwzględnić następujące główne wymogi dotyczące prowadzenia skutecznego, formalnego procesu konsultacji na szczeblu krajowym:

- proces musi mieć stały i ustrukturyzowany charakter, jego specyfikę należy ująć w przepisach krajowych; państwa członkowskie, które już mają takie przepisy muszą dokonać ich przeglądu i aktualizacji zgodnie z rozporządzeniem UE,
- proces nie może być jednorazowy i ograniczony do określonego okresu lub roku, lecz musi opierać się na odpowiednim, stałym mechanizmie konsultacji i wymiany obejmującym wszystkie różnorodne etapy oraz odpowiednie struktury i metody; wszystkie państwa członkowskie muszą publikować co roku regularne sprawozdania z procesu konsultacji i przekazywać je KE i parlamentom narodowym oraz udostępniać zorganizowanemu społeczeństwu obywatelskiemu i ogółowi społeczeństwa,
- procedury muszą spełniać kryteria otwartości, przejrzystości i reprezentatywności; otwarty dostęp do informacji powinien obejmować wszystkie dokumenty i statystyki związane z RRF i semestrem, w tym kluczowe dane dotyczące projektów inwestycyjnych i wyniki gospodarczych, społecznych i środowiskowych tablic wskaźników; należy rozszerzyć wspólnie i odpowiednio ustrukturyzowane korzystanie z portali internetowych na wszystkie państwa członkowskie,

- każde państwo członkowskie musi określić rodzaj organu lub organów, za pośrednictwem których prowadzony będzie proces partycypacyjny, oraz cechy, które powinny posiadać, by zapewnić reprezentatywność swoich członków i apolityczność ich nominacji; formalne konsultacje ze zorganizowanym społeczeństwem obywatelskim powinny odbywać się zarówno na etapie opracowywania kluczowych dokumentów europejskiego semestru – rocznej analizy zrównoważonego wzrostu gospodarczego, wspólnego sprawozdania o zatrudnieniu i wytycznych dotyczących zatrudnienia, krajowych programów reform, zaleceń dla poszczególnych krajów itp. – jak i na etapach wdrażania i oceny; należy zwiększyć zaangażowanie zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego, by zapewnić jego udział w procesach reform wynikających z zaleceń dla poszczególnych krajów i w procedurach dotyczących zakłóceń równowagi makroekonomicznej bądź w zmienionym mechanizmie modelu zarządzania gospodarczego UE,
- trzeba odpowiednio ujednoczyć harmonogramy konsultacji na szczeblu UE, by umożliwić konwergencję w ramach wspólnego procesu i zapewnić spójność z już istniejącymi procesami i z tymi, które zostały dostosowane wskutek integracji RRF z semestrem,
- należy zwoływać posiedzenia w stosownym czasie i w odpowiedniej formie oraz przysyłać zaproszonym partnerom społecznym i organizacjom społeczeństwa obywatelskiego niezbędne dokumenty i informacje; zorganizowane społeczeństwo obywatelskie musi mieć wystarczająco dużo czasu na zapoznanie się z nimi; należy sporządzać protokoły z posiedzeń uwzględniające propozycje przedstawicieli zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego,
- rządy krajowe i KE powinny w odpowiednim czasie ustosunkowywać się do propozycji partnerów społecznych i organizacji społeczeństwa obywatelskiego oraz włączać je, wraz z uzasadnionymi odpowiedziami, do dokumentów roboczych semestru na różnych jego etapach; należy także dołączać plan działania na rzecz wdrożenia przyjętych propozycji,
- internetowe konsultacje – otwarte lub półotwarte – mogą uzupełniać udział zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego realizowany za pośrednictwem delegatów ich organizacji przedstawicielskich oraz w drodze formalnych i ustrukturyzowanych konsultacji, ale nie mogą go nigdy zastępować.

7.9. EKES jest zdania, że należy zastosować podobne kryteria odnośnie do procedur dialogu społecznego i dialogu ze społeczeństwem obywatelskim oraz wspierającymi je organami na szczeblu europejskim. Pewne dostosowania będą rzecz jasna konieczne ze względu na różnice w zakresie dialogu, jego treści i harmonogramach.

Bruksela, dnia 27 kwietnia 2023 r.

Oliver RÖPKE
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
