

I

(Rezolucje, zalecenia i opinie)

OPINIE

EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

563. SESJA PLENARNA EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO –
INTERACTIO, 22.9.2021–23.9.2021

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Rola polityki spójności w zwalczaniu nierówności w nowym okresie programowania w następstwie kryzysu związanego z COVID-19. Komplementarność i możliwe dublowanie się z Instrumentem na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (RRF) oraz krajowymi planami odbudowy

(opinia z inicjatywy własnej)

(2021/C 517/01)

Sprawozdawca: **Ioannis VARDAKASTANIS**

Współsprawozdawczyni: **Judith VORBACH**

Decyzja Zgromadzenia Plenarnego	25.3.2021
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	8.9.2021
Data przyjęcia na sesji plenarnej	23.9.2021
Sesja plenarna nr	563
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	211/0/6

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Next Generation EU (NGEU) nie tylko opiera się na solidarności między państwami członkowskimi, ale także symbolizuje ich wspólną wizję przyszłości. Jego efekt spotęgowania zaufania przyczynił się już do zmniejszenia prawdopodobieństwa głębokiego kryzysu w niektórych krajach, a pozytywny wpływ NGEU będzie w pełni odczuwalny w momencie rozpoczęcia rzeczywistych wydatków. Mimo że EKES docenia, iż UE udało się opracować i przyjąć mechanizm o tak szerokim zakresie w tak krótkim czasie, to jednocześnie apeluje, by dołożono wszelkich starań w celu jego dalszego ulepszania i wyeliminowania ewentualnych niedociągnięć.

1.2. Ogólnie rzecz biorąc, EKES opowiada się za polityką gospodarczą i społeczną ukierunkowaną na dobrobyt, w ramach której dobrostan obywateli jest traktowany priorytetowo i nikt nie jest pozostawiony w tyle. W niniejszej opinii EKES skupi się na tym, w jaki sposób polityka spójności i NGEU, przede wszystkim za pośrednictwem inicjatywy przewodniej, jaką jest Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (RRF)⁽¹⁾, mogą zaradzić tym nierównościom. NGEU przyczyni się w praktyce do wzmocnienia pozytywnej konwergencji między państwami

⁽¹⁾ 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).

członkowskimi, a także może zwiększyć przestrzeń fiskalną dla środków polityki społecznej. Ostatecznie jednak największym wyzwaniem na kolejne lata jest ustalenie zakresu działań, które pozwolą na zwalczanie nierówności między krajami oraz nierównowagi między regionami przy pomocy NGEU, a także sposobu prowadzenia tych działań.

1.3. Problem nierówności istniał na ogromną skalę jeszcze przed wybuchem pandemii COVID-19. Kryzys jeszcze silniej uwidocznił i pogłębił utrzymujące się od dawna różnice w naszych społeczeństwach, w tym nierówny rozkład dochodów i bogactwa oraz nierówny dostęp do opieki zdrowotnej i edukacji. Dysproporcje te różnią się w zależności od płci, wieku, wykształcenia, niepełnosprawności, a także regionu, sektora i zawodów. Pandemia wywarła nieproporcjonalnie duży wpływ na kobiety i młodzież. Liczba zakażeń COVID-19 jest najwyższa wśród osób znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji, co z kolei może ujemnie wpłynąć na ich dochody. Osoby uboższe mają również zazwyczaj ograniczone możliwości telepracy, co okazało się głównym czynnikiem powodującym utratę miejsc pracy.

1.4. UE powinna wykorzystać niepowtarzalną okazję, jaką daje NGEU, aby rozwiązać problem niedociągnięć w polityce społecznej, gospodarczej i polityce ochrony środowiska, a także aby wdrożyć podejście ukierunkowane na dobrobyt. EKES z zadowoleniem przyjmuje fakt, że cele społeczne, zwłaszcza cel polegający na osiągnięciu spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej, zostały ujęte w sześciu filarach RRF oraz że kryteria oceny krajowych planów odbudowy i zwiększania odporności (planów) obejmują wpływ społeczny tychże planów. Na państwa członkowskie słusznie nałożono także obowiązek, by wyjaśniły, w jaki sposób krajowe plany przyczyniają się do zapewnienia równości płci i równości szans dla wszystkich. EKES uważa jednak, że należy znacznie wzmocnić i skonkretyzować nacisk na sprawiedliwą dystrybucję w ramach krajowych planów oraz NGEU.

1.5. W celu dopilnowania, by krajowe plany odbudowy i zwiększania odporności miały silniejszy wymiar socjalny, EKES proponuje, by Komisja nie tylko opracowała metodologię sprawozdawczości w zakresie wydatków socjalnych, zgodnie z art. 29 ust. 4 rozporządzenia w sprawie RRF, ale także by stworzyła metodologię pozwalającą na ocenę społecznych skutków reform strukturalnych proponowanych w krajowych planach. W związku z tym wysoce dyskusyjne jest, że akt delegowany, który zawiera specyfikacje dotyczące wymiaru społecznego, zostanie udostępniony dopiero po opracowaniu krajowych planów odbudowy i zwiększania odporności, a nawet po ich przyjęciu.

1.6. Jednym z ogromnych wyzwań jest zapewnienie spójności i synergii między polityką spójności a NGEU, w szczególności RRF i REACT-EU. Chociaż ważne jest, aby unikać powielania i nieporozumień w realizacji programów, należy również zadbać o to, by programy nie były ze sobą sprzeczne ani nie podważały jedne drugich. Co więcej potencjalne priorytetowe traktowanie finansowania RRF w stosunku do polityki spójności ze względu na presję na szybką absorpcję może zmniejszyć uwagę i zdolność do zajmowania się programowaniem i wdrażaniem funduszy polityki spójności na lata 2021–2027, co spowoduje dalsze opóźnienia i problemy związane z wykorzystaniem zasobów polityki spójności.

1.7. EKES wyraża zaniepokojenie, że ze względu na odmienne podstawy prawne (zob. pkt 3.4) przepisy dotyczące zmniejszania nierówności zawarte w polityce spójności nie znajdują odpowiedniego odzwierciedlenia w zasadach regulujących stosowanie NGEU oraz RRF. Ważne jest, aby zakres i przejrzystość wymiaru społecznego w ramach polityki spójności służyły za wzór dla NGEU oraz RRF. Restrykcyjne zasady polityki spójności dotyczące konsultacji z zainteresowanymi stronami, a w szczególności zasada partnerstwa, powinny zostać potraktowane co najmniej jako wzorzec dla procedur RRF, aby skutecznie ukierunkować inwestycje bezpośrednie na środki związane z włączeniem społecznym oraz zwalczaniem nierówności.

1.8. Zważywszy na uzależnienie wypłaty środków od wdrożenia zaleceń dla poszczególnych krajów, jeszcze ważniejsze jest, by wprowadzić zmiany w europejskim semestrze, w tym w zakresie norm minimalnych dotyczących konsultacji z partnerami społecznymi i społeczeństwem obywatelskim, zgodnie z rezolucją EKES-u w sprawie zaangażowania zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego w plany odbudowy i zwiększania odporności⁽²⁾. W kontekście polityki spójności, NGEU i zaleceń dla poszczególnych krajów EKES zdecydowanie zaleca zwrócenie dokładnej uwagi na wszystkie różne aspekty nierówności oraz dążenie do zrównoważonego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu, a także dokładne monitorowanie sposobu wydatkowania środków.

1.9. Ponadto EKES wzywa do systematycznego włączania Europejskiego filaru praw socjalnych i tablicy wskaźników społecznych do NGEU oraz oceny krajowych planów odbudowy i zwiększania odporności. Należy przy tym upewnić się, że NGEU jest dostosowany do tworzenia godnych miejsc pracy. W związku z tym udostępnienie funduszy RRF przedsiębiorstwom powinno być powiązane z pewnymi kryteriami, takimi jak stosowanie układów zbiorowych lub zapewnianie wysokiej jakości miejsc pracy na mocy krajowych przepisów ustawowych i wykonawczych wynikających

⁽²⁾ „Zaangażowanie zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego w krajowe plany odbudowy i zwiększania odporności – co zdaje egzamin, a co nie?” – Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (Dz.U. C 155 z 30.4.2021, s. 1).

z krajowych umów zawieranych przez partnerów społecznych. Należy zadbać o to, by wszyscy mieszkańcy Unii Europejskiej mogli czerpać korzyści zarówno z odbudowy gospodarczej, jak i transformacji ekologicznej i cyfrowej.

2. Uwagi ogólne

2.1. UE od dłuższego czasu wykorzystuje politykę spójności, a w szczególności takie fundusze jak Fundusz Rozwoju Regionalnego i Fundusz Społeczny, aby zmniejszyć nierówności zarówno między państwami członkowskimi, jak i wewnątrz nich. W 2020 r. pandemia COVID-19 wywołała nadzwyczajny systemowy wstrząs gospodarczy i pogłębiła istniejącą nierównowagę między państwami członkowskimi do tego stopnia, że fundusze spójności nie były w stanie samodzielnie rozwiązać problemu. Doprowadziło to do powstania nowej inicjatywy finansowania Next Generation EU (NGEU) – pakietu na rzecz odbudowy o wartości 750 mld EUR, który ma zostać rozdzielony między państwa członkowskie.

2.2. NGEU nie tylko opiera się na solidarności między państwami członkowskimi, ale także stanowi znaczący przełom w procesie integracji europejskiej, m.in. również w zakresie uwspólnienia długu, tj. wspólnej emisji obligacji i zbiorowego zaciągania długów. Efekt spotęgowania zaufania, jaki miał NGEU, przyczynił się już do zmniejszenia prawdopodobieństwa głębokiego kryzysu w niektórych krajach, a jego pozytywny wpływ będzie w pełni odczuwalny w momencie rozpoczęcia rzeczywistych wydatków. Dzięki efektowi stymulowania wzrostu gospodarczego instrument ten pomoże zmniejszyć bezrobocie. Oczekuje się, że NGEU w długiej perspektywie znacznie przyczyni się do zrównoważonego rozwoju społecznego i gospodarczego oraz zrównoważenia środowiskowego. EKES uważa, że NGEU stanowi wyjątkową okazję, by wzmocnić europejski model społeczny oraz zbudować konkurencyjną i zintegrowaną UE poprzez przyczynianie się do szybkiej, sprawiedliwej i zrównoważonej odbudowy gospodarczej. Ostatecznie prawdopodobnie wszystkie państwa członkowskie staną się beneficjentami netto tego instrumentu⁽³⁾. EKES uważa ponadto, że fundusze europejskie to nie tylko liczby, cele i terminy, ale symbol wspólnej wizji przyszłości państw członkowskich.

2.3. RRF jest centralnym elementem NGEU. W ramach tego instrumentu udostępnione zostaną pożyczki i dotacje w wysokości 672,5 mld EUR na wsparcie reform i inwestycji podejmowanych przez państwa członkowskie. Celem jest złagodzenie gospodarczych i społecznych skutków pandemii koronawirusa oraz zadbanie o to, by europejskie gospodarki i społeczeństwa stały się bardziej zrównoważone, inkluzywne, odporne i lepiej przygotowane na wyzwania i możliwości związane z transformacją ekologiczną i cyfrową.

2.3.1. Instrument obejmuje sześć filarów, w tym spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną, zdrowie i odporność społeczną oraz polityki na rzecz następnego pokolenia, dzieci i młodzieży. Państwa członkowskie są zobowiązane do wspierania synergii i promowania ścisłej koordynacji między krajowymi planami odbudowy i zwiększania odporności (krajowe plany) a programowaniem polityki spójności. Krajowe plany odbudowy i zwiększania odporności powinny ponadto skutecznie zająć się wyzwaniami wynikającymi z coraz większej rozbieżności kierunków rozwoju gospodarczego i ścieżek odbudowy, które nie są bezpośrednio określone w europejskim semestrze. Szczególnie istotne są zalecenia dla poszczególnych krajów z lat 2019 i 2020.

2.4. Obok RRF NGEU obejmuje również Wsparcie na rzecz odbudowy służącej spójności oraz terytoriom Europy (REACT-EU) ze środków w wysokości 47,5 mld EUR. Jest to nowa inicjatywa, która ma na celu rozszerzenie środków reagowania kryzysowego i kryzysowych środków naprawczych w ramach inicjatywy inwestycyjnej w odpowiedzi na koronawirusa oraz inicjatywy inwestycyjnej „plus” w odpowiedzi na koronawirusa. Budżet przewidziany na tę inicjatywę jest jednak niewielki w porównaniu z innymi środkami. Może się ona zatem przyczynić do ekologicznej, cyfrowej, zrównoważonej, sprzyjającej włączeniu społecznemu i odpornej odbudowy gospodarki jedynie w ograniczonym zakresie. Środki z REACT-EU zostaną udostępnione na Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejski Fundusz Społeczny (EFS) i Europejski Fundusz Pomocy Najbardziej Potrzebującym (FEAD).

2.5. Ponadto w ramach programów spójności na okres programowania 2021–2027 państwa członkowskie otrzymają łącznie kwotę 377,8 mld EUR. Zostanie ona przydzielona z następujących środków:

- Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR), który ma na celu skorygowanie nierównowagi rozwojowej między regionami,
- Funduszu Spójności, który wspiera projekty UE w zakresie transeuropejskich sieci transportowych i infrastruktury środowiskowej oraz projekty w dziedzinie efektywności energetycznej i wykorzystania energii ze źródeł odnawialnych czy zrównoważonej mobilności miejskiej,
- Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS),
- nowo utworzonego Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji.

⁽³⁾ „The nonsense of Next Generation EU net balance calculations” [Bezsens obliczeń bilansu netto Next Generation EU], Bruegel.

3. Komplementarność, synergie i luki między RRF a polityką spójności

3.1. Ogólnie rzecz biorąc, EKES opowiada się za polityką gospodarczą i społeczną ukierunkowaną na dobrobyt, w ramach której dobrostan obywateli jest traktowany priorytetowo i nikt nie jest pozostawiony w tyle. Kluczowymi celami polityki muszą być m.in. zrównoważony wzrost gospodarczy sprzyjający włączeniu społecznemu, jakość życia oraz zmniejszenie nierówności. EKES wzywa do włączenia tych celów do różnych obszarów polityki, w tym polityki podatkowej, polityki rynku pracy, polityki przemysłowej i pieniężnej. W kontekście europejskiego semestru, ram zarządzania gospodarczego i wieloletnich ram finansowych zdecydowanie zaleca się położenie większego nacisku na rozwiązywanie problemu rosnących nierówności. W niniejszej opinii EKES skupi się na tym, w jaki sposób polityka spójności i NGEU, przede wszystkim za pośrednictwem inicjatywy przewodniej RRF, mogą zaradzić tym nierównościom.

3.2. Wyплаты brutto NGEU nie są oparte na bardzo jasnych kryteriach. Wysoce prawdopodobne jest, że NGEU umożliwi słabszym gospodarkom UE szybsze wyjście z kryzysu i przyczyni się do rzeczywistej pozytywnej konwergencji, co EKES uznaje za bardzo korzystne. Niemniej nie jest do końca jasne, w jakim zakresie i w jaki sposób należy przeciwdziałać przy pomocy NGEU nierównościom w poszczególnych krajach i brakom równowagi między regionami. W każdym razie pokrywanie się polityki spójności z NGEU oznacza, że bardzo prawdopodobne są nawet negatywne skutki.

3.2.1. Osiągnięcie równych warunków działania w zakresie polityki społecznej i polityki zatrudnienia ma kluczowe znaczenie, a przepisy dotyczące NGEU powinny wymagać tego rodzaju reform. EKES wskazuje na różne propozycje walki z nierównościami w poszczególnych krajach, np. poprzez powiązanie systemu zamówień publicznych z określonymi kryteriami i programami wsparcia dla słabszych grup (takimi jak gwarancja dla młodzieży). W tym względzie należy również wspierać wysoką jakość miejsc pracy i systemy negocjacji zbiorowych.

3.2.2. Wsparcie udzielane z funduszy NGEU może zmniejszyć presję na budżety publiczne i zwiększyć przestrzeń fiskalną zwłaszcza bardziej zadłużonych krajów, co można by również wykorzystać do poprawy środków polityki społecznej w celu złagodzenia nierówności. Ponadto, aby wyciągnąć wnioski z kryzysu, EKES zaleca analizę czynników, które w znaczący sposób przyczyniły się do pogorszenia się stanu finansów publicznych w niektórych państwach członkowskich w kontekście kryzysu związanego z COVID-19.

3.3. Jednym z ogromnych wyzwań jest zapewnienie spójności i synergii między polityką spójności a NGEU, w szczególności RRF i REACT-EU. Na podstawie krajowych planów, przedłożonych i upublicznionych w ramach procesu RRF, programy RRF i programy polityki spójności wydają się na pierwszy rzut oka mieć szereg wspólnych celów⁽⁴⁾. Jednak procesy stosowane w celu ukierunkowania inwestycji znacznie się różnią, co rodzi pytanie, czy oba obszary mogą działać w harmonii. Chociaż ważne jest, aby unikać powielania i nieporozumień w realizacji programów, należy również zadbać o to, by programy nie były ze sobą sprzeczne ani nie podwajały jedne drugich. Przepisy polityki spójności, zawierające restrykcyjne zasady dotyczące konsultacji z zainteresowanymi stronami, należy uwzględnić w procedurach RRF, aby skutecznie ukierunkować inwestycje na środki na rzecz włączenia społecznego.

3.4. Jeśli chodzi o politykę spójności, istnieje długa tradycja w zakresie strategicznego przeznaczania funduszy i środków na cele społeczne, a także w zakresie partnerstwa i obowiązku powoływania komitetów monitorujących reprezentujących szerokie grono zainteresowanych stron i partnerów społecznych przy wyborze projektów. Skuteczność tych zasad – choć nie jest niepodważalna, jeśli chodzi o zapewnienie inwestycji wysokiej jakości – została jednak z czasem udowodniona na drodze audytów i ocen *ex post*. Te sprawdzone praktyki niestety wykorzystano jedynie częściowo przy opracowywaniu krajowych planów odbudowy i zwiększania odporności. EKES wzywa państwa członkowskie, by kierowały się praktykami takimi jak tworzenie komitetów monitorujących na etapie wdrażania krajowych planów. Komitety te powinny obejmować przedstawicieli i przedstawicieli partnerów społecznych i organizacji społeczeństwa obywatelskiego.

3.5. Mając na uwadze najnowsze rozporządzenie w sprawie wspólnych przepisów⁽⁵⁾ regulujące sposób wykorzystania funduszy spójności, przepisy określające kwalifikalność działań do finansowania są dość jasne. Na przykład art. 73 stanowi, że w celu „wyboru operacji instytucja zarządzająca ustanawia i stosuje kryteria i procedury, które są niedyskryminacyjne, przejrzyste, zapewniają dostępność dla osób z niepełnosprawnościami i równouprawnienie płci [...]”. EKES wyraża zaniepokojenie, że ze względu na odmienne podstawy prawne (zob. pkt 3.4) przepisy dotyczące zmniejszania nierówności zawarte w polityce spójności nie znajdują odpowiedniego odzwierciedlenia w zasadach regulujących stosowanie NGEU oraz RRF. Ważne jest, aby zakres i przejrzystość wymiaru społecznego w ramach polityki spójności służyły za wzór dla NGEU oraz RRF.

⁽⁴⁾ Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, Komisja Europejska.

⁽⁵⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1060 z dnia 24 czerwca 2021 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności, Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji i Europejskiego Funduszu Morskiego, Rybackiego i Akwakultury, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azylu, Migracji i Integracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu Wsparcia Finansowego na rzecz Zarządzania Granicami i Polityki Wizowej (Dz.U. L 231 z 30.6.2021, s. 159).

3.6. Jeśli chodzi o partnerstwo, art. 8 stwierdza: „W odniesieniu do umowy partnerstwa i poszczególnych programów każde państwo członkowskie organizuje i wdraża kompleksowe partnerstwo [...]”, co obejmuje „odpowiednie podmioty reprezentujące społeczeństwo obywatelskie, takie jak partnerzy działający na rzecz środowiska, organizacje pozarządowe, oraz podmioty odpowiedzialne za promowanie włączenia społecznego, praw podstawowych, praw osób z niepełnosprawnościami, równouprawnienie płci i niedyskryminacji”. Warunki podstawowe w załączniku do rozporządzenia ściśle stypulują, że finansowanie unijne nie może prowadzić do segregacji osób znajdujących się w placówkach opieki instytucjonalnej.

3.7. Podobnie jak polityka spójności, spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna jest wyraźnie wymieniona w zakresie i celach RRF. Ze względu jednak na to, że NGEU opiera się na art. 122 TFUE dotyczącym sytuacji nadzwyczajnych w przypadku nieprzewidywalnych, poważnych trudności gospodarczych, jego główną zasadą jest solidarność. RRF opiera się natomiast na art. 175 TFUE, co oznacza, że cel osiągnięcia spójności powinien znaleźć swoje odzwierciedlenie w krajowych planach odbudowy i zwiększania odporności⁽⁶⁾. Słaby wymiar terytorialny krajowych planów może mieć potencjalne konsekwencje dla polityki spójności i dla spójności terytorialnej, w tym w odniesieniu do zmniejszenia dysproporcji wewnętrznych, roli szczebla niższego niż krajowy oraz zasady wielopoziomowego sprawowania rządów.

3.8. Nakładanie się polityki spójności i RRF w niektórych obszarach, w tym w dziedzinie transformacji ekologicznej i cyfrowej, budzi szczególne obawy, jeśli chodzi o powielanie. Ponadto szeroki zakres RRF w różnych obszarach tematycznych sprawia, że trudniej jest określić wyraźne ukierunkowanie i zapewnić koordynację z interwencjami w ramach polityki spójności w zakresie rozgraniczenia różnych źródeł w kontekście polityki spójności, co ma ogromne znaczenie z powodów przedstawionych poniżej. To jeszcze jeden powód, dla którego monitorowanie i udział zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego są tak istotne.

3.9. Potencjalne priorytetowe traktowanie finansowania RRF w stosunku do polityki spójności ze względu na presję na szybkie wdrożenie/absorpcję (np. nadzwyczajny charakter, krótszy okres i napięty harmonogram krajowych planów) może zmniejszyć uwagę i zdolność do zajmowania się programowaniem i wdrażaniem funduszy polityki spójności na lata 2021–2027, co spowoduje dalsze opóźnienia i problemy związane z wykorzystaniem zasobów polityki spójności.

3.10. Społeczeństwo obywatelskie i partnerzy społeczni niestrudzenie działali na rzecz zapewnienia zdecydowanego brzmienia rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów, które reguluje wykorzystanie funduszy spójności oraz innych funduszy UE. W rozporządzeniu na lata 2021–2027 jasno określono, w jaki sposób należy wykorzystać zasoby, by zapewnić włączenie społeczne grup zmarginalizowanych i nie dopuścić do ich dalszej segregacji. Określono w nim również jasne zasady włączenia społecznego i partnerów społecznych w proces wyboru operacji finansowanych przez UE, zarządzanie nimi i ich monitorowanie. Stanowi to wyraźny kontrast w stosunku do RRF. Zgodnie z art. 18 ust. 4 lit. q) wymaga się jedynie, by organy krajowe przedstawiły streszczenie procesu konsultacji. W praktyce brak bardziej szczegółowych przepisów prawnych dotyczących zaangażowania partnerów społecznych i społeczeństwa obywatelskiego doprowadził do całkowicie niewystarczających konsultacji publicznych ze strony państw członkowskich i skrajnie niskiego poziomu przejrzystości, a wiele państw w ogóle nie udostępnia publicznie projektów krajowych planów.

3.10.1. EKES ma świadomość, że okres między przyjęciem NGEU a terminem złożenia krajowych planów odbudowy i zwiększania odporności był krótki. Uważa jednak, że pełne i merytoryczne konsultacje ze społeczeństwem obywatelskim i partnerami społecznymi powinny być zostać uznane przez państwa członkowskie za szansę na łatwiejsze opracowanie krajowych planów o wysokiej jakości, a nie za obciążenie, którego wiele państw członkowskich zdecydowało się nie podjąć.

3.11. Brak kontroli publicznej na etapie sporządzania projektu wywołał obawy, że państwa członkowskie wykorzystają RRF do obchodzenia przepisów, które uniemożliwiają im korzystanie z funduszy spójności w odniesieniu do niektórych rodzajów inwestycji. Okazało się, że ma to już miejsce w przypadku niektórych projektów krajowych planów udostępnionych opinii publicznej, w szczególności w odniesieniu do zasad inwestowania we włączenie społeczne. Zasady określone w rozporządzeniu w sprawie wspólnych przepisów, zwłaszcza w warunkach podstawowych, zostały wprowadzone na wniosek społeczeństwa obywatelskiego i partnerów społecznych. W przypadku braku obowiązku wykazania, że działania finansowane równoległe z RRF będą przestrzegać restrykcyjnych zasad określonych w rozporządzeniu w sprawie wspólnych przepisów, by mogły zostać zatwierdzone, znacznie trudniej będzie zapewnić poszanowanie tych zasad. Choć trzeba przyznać, że samo rozporządzenie w sprawie wspólnych przepisów nie zawsze zapobiegało nieprawidłowemu użyciu środków, to daje ono podstawę do zakwestionowania finansowania lub zawnioskowania o jego wstrzymanie, jeśli warunki podstawowe nie są spełnione. W odniesieniu do RRF nie ma pewności co do możliwości zakwestionowania niewłaściwego wykorzystania funduszy lub zawnioskowania o ich wstrzymanie.

3.12. EKES ubolewa, że przy opracowywaniu szeregu krajowych planów odbudowy i zwiększania odporności nie przestrzegano zasady partnerstwa. Jest zdania, że zasada partnerstwa i zaangażowanie zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego mają kluczowe znaczenie dla skutecznej polityki i poczucia odpowiedzialności. Zasada partnerstwa jest podstawowym elementem polityki spójności. Istnieją dobre przykłady aktywnego udziału obywateli, społeczności lokalnych i społeczeństwa obywatelskiego. W celu realizacji i ewentualnego przekształcenia krajowych planów należy wdrożyć bardziej ambitny system konsultacji z zainteresowanymi stronami oparty na zasadzie partnerstwa. Jeśli chodzi

⁽⁶⁾ Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, Komisja Europejska.

o kwestie lokalne, strategię rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność (RLKS), zintegrowane inwestycje terytorialne w miastach, innowacyjne działania miejskie i współpraca transgraniczna Interreg dostarczają wielu przykładów projektów w całej UE, co powinno również znaleźć odzwierciedlenie we wdrażaniu krajowych planów.

4. Zwalczanie nierówności za pomocą polityki spójności, Next Generation EU i RRF

4.1. Decydenci i decydenci polityczni nadal borykają się z ogromną niepewnością co do rozwoju pandemii. Prognozy wzrostu na lata 2019–2023 zostały skorygowane w dół w szeregu państw. W UE będziemy mieć do czynienia ze znacznymi i coraz większymi rozbieżnościami w zakresie wzrostu gospodarczego, które można w dużej mierze wytłumaczyć nierównomiernymi skutkami pandemii dla różnych sektorów gospodarki. Dla przykładu kraje posiadające duży sektor turystyczny poniosły wielkie straty; ucierpiał również sektor sztuki i rozrywki, handel, podróże i zakwaterowanie, sektor detaliczny i transport ⁽⁷⁾.

4.1.1. Ponadto pandemia pogłębiła utrzymujące się od dawna różnice w naszych społeczeństwach, w tym dotkliwie uwypukliła nierówny podział dochodów i bogactwa, nierówny dostęp do opieki zdrowotnej i edukacji oraz nierówne narażenie na szkody w środowisku, a także doprowadziła do wykluczenia społecznego i finansowego. Na przykład w Niemczech liczba osób długotrwale bezrobotnych wzrosła do ponad miliona. Pracę stracili przede wszystkim pracownicy mający niepewną sytuację zawodową, o czym świadczy fakt, że liczba bezrobotnych osób znajdujących się w niepewnej sytuacji zawodowej wzrosła o 40 %, a większość z nich to młodzi ludzie i kobiety. Ogólnie rzecz biorąc, dysproporcje różnią się w zależności od płci, wieku i wykształcenia, a także w zależności od regionu, sektora i zawodów. Słabsze grupy społeczne, takie jak np. osoby z niepełnosprawnościami i migranci, najbardziej cierpią wskutek kryzysu zdrowotnego.

4.2. Recesje powodują ogólnie większe straty w dochodach osób biedniejszych niż osób bogatszych. Jednak gdy następuje ożywienie gospodarcze, uboższe osoby wcale na tym nie korzystają, co oznacza, że nierówności społeczne spowodowane np. kryzysem finansowym mogą być odczuwalne przez dziesięciolecia. Wzrost dysproporcji w wyniku obecnego kryzysu może być jeszcze poważniejszy ze względu na negatywne skutki pandemii. Zaobserwowano, że liczba zakażeń COVID-19 jest najwyższa wśród osób znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji, co z kolei może ujemnie wpłynąć na ich dochody. Osoby uboższe mają również zazwyczaj ograniczone możliwości telepracy, co okazało się głównym czynnikiem powodującym utratę miejsc pracy.

4.2.1. Ponadto na pandemii szczególnie ucierpiały sektory zdominowane przez pracowników o niskich dochodach (np. restauracje, podróże, rozrywka) ⁽⁸⁾. Pandemia przyspieszyła automatyzację i cyfryzację, w tym rozpowszechnienie sztucznej inteligencji, zwiększając zapotrzebowanie na wysoko wykwalifikowaną siłę roboczą. Jednocześnie nisko wykwalifikowani pracownicy wypadają z rynku pracy ⁽⁹⁾. Istnieje również prawdopodobieństwo, że długotrwale bezrobocie będzie miało długofalowe skutki takie jak utrata umiejętności i może utrudnić powrót tych osób na rynek pracy. Co więcej zamknięcie szkół i uczelni wyższych dotknęło w największym stopniu słabsze grupy społeczne.

4.3. Oprócz konsekwencji pandemii dla dobrostanu materialnego EKES pragnie również podkreślić nieproporcjonalny wpływ na bezpieczeństwo ludzi i korzystanie z praw podstawowych. Nie jest tajemnicą, że placówki opieki zdrowotnej i opiekuńczej stały się ogniskami zakażeń o dużej liczbie zgonów, zwłaszcza osób starszych i osób z niepełnosprawnościami.

4.3.1. W niektórych państwach członkowskich przeciążone szpitale wprowadziły również system segregacji medycznej decydujący o tym, kto będzie mógł skorzystać z leczenia w nagłych wypadkach. W pewnych przypadkach doszło do poważnej dyskryminacji. Wykorzystywano wiek i niepełnosprawność w celu uzasadnienia odmowy przyjęcia pacjentów, co wyraźnie pokazało priorytety, za pomocą których rządy szacują wartość swoich obywateli. Trzeba absolutnie dopilnować, by taka sytuacja nigdy się nie powtórzyła, a osoby znajdujące się w trudnej sytuacji nie były traktowane jako obywatele drugiej kategorii.

4.4. EKES zwraca również uwagę na brak wysokiej jakości danych dotyczących dystrybucji bogactwa. Jednak już w 2016 r. EBC stwierdził w badaniu na temat finansów i konsumpcji gospodarstw domowych, że dystrybucja bogactwa netto gospodarstw domowych jest „silnie zniekształcona” w strefie euro, ponieważ 10 % najbogatszych posiada 51,2 % całkowitego majątku netto ⁽¹⁰⁾. W innych prognozach wskazuje się na jeszcze bardziej nierównomierny podział bogactwa, co sugeruje, że najbogatszy jeden procent gospodarstw domowych posiada do 32 % całkowitego bogactwa. Bardzo prawdopodobne jest, że COVID-19 jeszcze bardziej pogłębi nierówności majątkowe. Wydaje się, że kryzys doprowadził do

⁽⁷⁾ „The great COVID-19 divergence: managing a sustainable and equitable recovery in the European Union” [Ogromna rozbieżność w zakresie COVID-19: zarządzanie trwałą i sprawiedliwą odbudową gospodarczą w Unii Europejskiej], Bruegel.

⁽⁸⁾ WP-2021-06_30032021.pdf.

⁽⁹⁾ Stantcheva_covid19_policy.pdf.

⁽¹⁰⁾ Europejski Bank Centralny, „The Household Finance and Consumption Survey: results from the Second wave” [Badanie finansów i konsumpcji gospodarstw domowych: wyniki z okresu drugiej fali], nr 18/grudzień 2016 r.

zwiększenia oszczędności. Niemniej gospodarstwa domowe o niskich dochodach ograniczyły wydatki w mniejszym stopniu niż osoby o wysokich dochodach. Ze względu na konieczność zaspokojenia podstawowych potrzeb życiowych wydatki gospodarstw domowych o niskich dochodach szybciej wróciły do poziomu sprzed kryzysu niż w przypadku osób o wyższych dochodach ⁽¹¹⁾.

4.5. Pandemia w nieproporcjonalnym stopniu dotknęła kobiety. Z wielu powodów były one bardziej narażone na zwolnienia, przestój czy ograniczenie formalnych godzin pracy. Są one bardziej reprezentowane w niektórych zawodach, które w największym stopniu ucierpiały w wyniku ograniczeń w przemieszczaniu się, a ponadto duża ich część miała umowy o pracę w niepełnym wymiarze godzin lub alternatywne umowy o pracę. Przedsiębiorstwa skłaniają się raczej do ochrony pracowników zatrudnionych na podstawie umów o pracę na czas nieokreślony. Ponadto kobiety opuściły rynek pracy lub zmniejszyły czas pracy ze względu na wzrost obowiązków w zakresie opieki nad dziećmi spowodowany zamknięciem szkół. Pandemia pogłębiła także zróżnicowanie sytuacji kobiet i mężczyzn w zakresie nieodpłatnej pracy domowej ⁽¹²⁾.

4.6. NGEU ma być jednym z głównych narzędzi UE służących łagodzeniu negatywnych skutków społecznych kryzysu, wzmocnieniu odporności społecznej i zwiększaniu zatrudnienia. Jego powodzenie zależy jednak od sposobu realizacji. Ważne jest, aby poszczególne środki były wydatkowane skutecznie i terminowo, tak aby odbudowa gospodarcza była możliwa. Efektywne wykorzystanie zasobów przyczyni się ponadto do zbudowania zaufania między państwami członkowskimi. Ogólnie rzecz biorąc, istotne będzie, aby NGEU nie był wykorzystywany jedynie do kontynuowania inwestycji zaplanowanych jeszcze przed pandemią, lecz by był w stanie wyraźnie zareagować i wprowadzić reformy, które pomogą zapobiec ponownemu wystąpieniu najgorszych skutków pandemii COVID-19 dla naszych społeczeństw.

4.7. EKES z zadowoleniem przyjmuje fakt, że cele społeczne, zwłaszcza cel polegający na osiągnięciu spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej, zostały ujęte w sześciu filarach RRF oraz że kryteria oceny krajowych planów odbudowy i zwiększania odporności obejmują ich skutki społeczne, a państwa członkowskie mają obowiązek wyjaśnić, w jaki sposób RRP przyczynia się do osiągnięcia równości płci i równości szans dla wszystkich. Wyraża jednak zaniepokojenie, że wymiar społeczny nie jest odpowiednio reprezentowany w krajowych planach, a niektóre środki określa się jako „społeczne”, mimo że nie przyczyniają się do osiągnięcia celów społecznych w rozumieniu rozporządzenia. Jak dotąd wydaje się mało prawdopodobne, że krajowe plany skutecznie rozwiążą problem nierówności społecznych. W celu dopilnowania, by krajowe plany odbudowy i zwiększania odporności miały silniejszy wymiar społeczny, EKES proponuje, by Komisja nie tylko opracowała metodologię sprawozdawczości w zakresie wydatków socjalnych, zgodnie z art. 29 ust. 4 rozporządzenia w sprawie RRF, ale także stworzyła metodologię pozwalającą na ocenę społecznych skutków reform strukturalnych proponowanych w krajowych planach. Należy ponadto położyć większy i konkretniejszy nacisk na sprawiedliwą dystrybucję.

4.8. RRF powinien być wykorzystywany do reform, aby pomóc państwom członkowskim w przezwyciężeniu skutków pandemii. EKES apeluje, by inwestycje były kierowane przede wszystkim do grup, które zostały w największym stopniu dotknięte pandemią COVID-19, oraz by wyciągnąć wnioski z tych sytuacji, w których ludzie najbardziej ucierpieli w czasie kryzysu zdrowotnego. Należy ukierunkować szczególne inwestycje na pomoc ludziom w powrocie do wysokiej jakości zatrudnienia i objąć nimi zwłaszcza kobiety, osoby młode, osoby długotrwale bezrobotne, osoby reprezentujące mniejszości etniczne oraz osoby z niepełnosprawnościami i osoby starsze, których udział w społeczeństwie prawdopodobnie wzrośnie. Należy również zabezpieczyć stabilność systemów emerytalnych.

4.8.1. Konieczne jest wzmocnienie sektora usług zdrowia publicznego i opieki publicznej, w szczególności w państwach członkowskich, w których ujawniono znaczne niedobory w tym zakresie na skutek kryzysu związanego z COVID-19. EKES jest zdania, że RRF to niepowtarzalna okazja dla państw członkowskich do zreformowania tego rodzaju usług, a także do stworzenia oferty zindywidualizowanego wsparcia dla mieszkańców społeczności, w tym wsparcia w zakresie pomocy osobistej i pomocy w domu.

4.9. Ponadto należy upewnić się, że NGEU jest dostosowany do tworzenia godnych miejsc pracy. EKES zaleca zastosowanie podejścia politycznego, które sprawdziło się już w kontekście europejskich funduszy strukturalnych, a mianowicie powiązanie wypłaty funduszy RRF z pewnymi kryteriami. Na przykład przedsiębiorstwa powinny korzystać z zasobów RRF tylko wtedy, gdy stosują układy zbiorowe, zapewniają wysokiej jakości miejsca pracy na mocy krajowych przepisów ustawowych i wykonawczych wynikających z krajowej umowy partnerów społecznych, zgadzają się zmniejszyć zakres niepewnych form zatrudnienia (np. praca na czas określony, zatrudnienie tymczasowe narzucone jednostronnie przez pracodawcę) lub dysponują silnymi instytucjami zajmującymi się współzarządzaniem.

4.10. Nie przedstawiono jeszcze aktów delegowanych w sprawie tabeli wyników w zakresie odbudowy i odporności ani metodyki raportowania wydatków socjalnych, w tym wydatków na dzieci i młodzież. EKES wyraźnie popiera wezwanie przez Parlament Europejski Komisji do „zapewnienia pełnej przejrzystości harmonogramu zatwierdzania aktów

⁽¹¹⁾ Stantcheva_covid19_policy.pdf.

⁽¹²⁾ Stantcheva_covid19_policy.pdf.

delegowanych” oraz do „szybkiego zatwierdzenia tych aktów delegowanych przed przerwą letnią” ⁽¹³⁾. Wysoce dyskusyjne jest, że specyfikacje dotyczące wymiaru społecznego zostaną przedstawione po opracowaniu krajowych planów odbudowy i zwiększania odporności, a nawet dopiero po ich przyjęciu.

4.11. Niestety brak również konkretnego uwarunkowania dotyczącego przeznaczenia pewnej kwoty zasobów RRF na projekty socjalne. W rzeczywistości udział wydatków bezpośrednio związanych z celami społecznymi jest niejasny i wydaje się dość mały. EKES wnosi o przedstawienie przejrzystego sprawozdania na temat udziału i struktury wydatków i projektów, które mają służyć realizacji celów społecznych w ogóle, a celów spójności społecznej w szczególności. Należy również zadbać o to, by inwestycje ekologiczne i cyfrowe oraz wszystkie inne wydatki NGEU były realizowane z poszanowaniem celu, jakim jest zrównoważony rozwój społeczny. Również w tym przypadku konieczny jest jaśniejszy obraz planowanych inwestycji.

4.12. Opieranie planów odbudowy i zwiększania odporności na procesie europejskiego semestru, zaleceniach dla poszczególnych krajów i uwarunkowaniach jest problematyczne, ponieważ w ostatnich latach pojawiło się wiele dyskusyjnych zaleceń dotyczących np. wydatków na opiekę zdrowotną lub emerytur. Bardziej odpowiednie niż powiązanie RRF z europejskim semestrem byłoby przejrzyste przeznaczenie środków w ramach ścisłej warunkowości, co zapewniłoby skuteczną absorpcję funduszy UE. Zważywszy na uzależnienie wypłaty środków od wdrożenia zaleceń dla poszczególnych krajów, jeszcze ważniejsze staje się zreformowanie europejskiego semestru, w tym w zakresie norm minimalnych dotyczących konsultacji z partnerami społecznymi i społeczeństwem obywatelskim, o czym wspomniał już EKES w rezolucji w sprawie zaangażowania zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego w plany odbudowy i zwiększania odporności ⁽¹⁴⁾. Konieczne jest również skuteczne zaangażowanie parlamentów krajowych oraz Parlamentu Europejskiego.

4.12.1. W kontekście polityki spójności, NGEU i zaleceń dla poszczególnych krajów EKES zdecydowanie proponuje, by zwrócić dokładną uwagę na wszystkie różnorodne aspekty nierówności oraz dążyć do zrównoważonego i odpornego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu, a także dokładnie monitorować sposób wydatkowania środków. Należy zadbać o to, by korzyści płynące zarówno z odbudowy gospodarczej, jak i transformacji ekologicznej i cyfrowej były dostępne wszystkim Europejkom i Europejczykom, a jednocześnie uwzględnić realizację działań na rzecz walki z wykluczeniem cyfrowym i ubóstwem energetycznym, które to zjawiska mogą ulec pogorszeniu w wyniku transformacji.

4.12.2. EKES z zadowoleniem przyjmuje skupienie się w procesie europejskiego semestru na Europejskim filarze praw socjalnych i na tablicy wskaźników społecznych, a więc tym samym również na NGEU. Wzywa jednak wyrażnie do ich systematycznego włączania do NGEU oraz do oceny krajowych planów. EKES wskazuje w szczególności na pozytywny komunikat płynący ze szczytu w Porto, zgodnie z którym PKB nie powinno być jedyną miarą dobrobytu. NGEU musi być oceniany nie tylko w oparciu o jego współzależność z europejskim semestrem, ale także jako środek spójności terytorialnej i społecznej oraz sposób realizacji odpowiednich programów.

4.13. Podsumowując, EKES wzywa UE, by skorzystała z wyjątkowej okazji, jaką stwarza NGEU, aby przyspieszyć i wesprzeć potrzebne reformy strukturalne i usunąć niedociągnięcia polityki społecznej, gospodarczej i polityki ochrony środowiska, a także aby wdrożyć podejście ukierunkowane na dobrobyt. Biorąc pod uwagę długoterminowe oddziaływanie i wykorzystywanie funduszy, Komitet zaleca, by partie polityczne, zainteresowane podmioty społeczne, przedsiębiorcy, związki zawodowe i społeczeństwo obywatelskie doszły do porozumienia, aby w jak największym stopniu zapewnić powodzenie tej inicjatywy. EKES wyraża przekonanie, że fundusze europejskie to nie tylko liczby, cele i terminy, ale symbol wspólnej wizji przyszłości Unii Europejskiej.

Bruksela, dnia 23 września 2021 r.

Christa SCHWENG
Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

⁽¹³⁾ Projekt rezolucji w sprawie prawa Parlamentu do informacji na temat bieżącej oceny krajowych planów odbudowy i zwiększania odporności.

⁽¹⁴⁾ Zaangażowanie zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego w krajowe plany odbudowy i zwiększania odporności – co zdaje egzamin, a co nie?, Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny.