

I

(Rezolucje, zalecenia i opinie)

OPINIE

EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

483. SESJA PLENARNA W DNIACH 18 I 19 WRZEŚNIA 2012 R.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie inteligentnego wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu (opinia z inicjatywy własnej)

(2012/C 351/01)

Sprawozdawca: **Etele BARÁTH**

Dnia 19 stycznia 2012 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie

inteligentnego wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu.

Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 4 września 2012 r.

Na 483. sesji plenarnej w dniach 18–19 września 2012 r. (posiedzenie z 19 września) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 140 do 1 – 4 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Zdaniem EKES-u trwały, zrównoważony i inteligentny wzrost nie jest możliwy bez jednoczesnego procesu wyrównywania poziomu rozwoju. W związku z tym potrójny cel strategii „Europa 2020”, tzn. inteligentny i zrównoważony wzrost sprzyjający włączeniu społecznemu jest zasadniczo właściwy, choć jego realizacja wymaga zastosowania wyważonych rozwiązań polityki makroekonomicznej i *reform strukturalnych* oraz większej liczby lepszych narzędzi.

1.2 Inteligentna realizacja strategii nabiera jeszcze większej wagi w *obecnym okresie nacechowanym licznymi i niebagatelными wyzwaniem*iami. Wskazane jest uzupełnienie i doprecyzowanie strategii, a także jej dostosowanie do nowej sytuacji politycznej, gospodarczej i społecznej. Należy dążyć do nowej równowagi między odpowiedzialnością a solidarnością.

1.3 W ramach tej niezbędnej reorientacji Unia powinna udowodnić, że istnieje wola *polityczna* i konkretna wizja

znacznego pogłębienia integracji. Równoległe wzbogacić należy także formy wielopoziomowej współpracy między państwami członkowskimi i regionami, aby w efekcie uzyskać „więcej Europy” i „lepszą Europę”.

1.4 Zdaniem EKES-u nadal należy wzmacniać zarządzanie w służbie *polityki gospodarczej i rozwoju*, zwiększać różnorodność i zasoby funduszy publicznych oraz przyczynić się do przyspieszenia reform strukturalnych w państwach członkowskich.

1.5 EKES stwierdza, że może poprzeć *ogólne* podejście i *linię* projektów przepisów przewidzianych w celu wdrażania strategii „Europa 2020”, takich jak wieloletnie ramy finansowania i wspólne ramy strategiczne.

1.6 Ponadto EKES podkreśla, że środki na rzecz poprawy stabilności, wzrostu i zatrudnienia oraz ograniczenia ubóstwa są niewystarczające i że niezbędne jest wzbogacenie istniejących narzędzi

1.7 Należy jasno określić podział odpowiedzialności między Unią a państwami członkowskimi. Środki mające na celu skonsolidowanie podstaw wzrostu, takie jak europejska unia bankowa (przepisy, nadzór, działania ratunkowe i gwarancje depozytów w europejskim sektorze bankowym) lub emisja obligacji związanych z projektami, stanowią ważny etap i należałoby przyspieszyć ich wdrożenie. Rola Europejskiego Banku Centralnego powinna zostać wzmocniona.

1.8 EKES uważa, że w dziedzinie polityki na rzecz rozwoju określenie samych tylko „ram” jest niewystarczające. Można przyspieszyć realizację celów, zwiększając inwestycje o konkretnym przeznaczeniu i realizując na szczeblu europejskim ogólnoeuropejskie, międzysektorowe i wielowymiarowe programy. W licznych krajach, w których decydujące znaczenie ma obecnie zakończenie reform strukturalnych, polityka rozwojowa powinna wspierać ten proces.

1.9 Możliwość połączenia inteligentnego wzrostu ze wzrostem sprzyjającym włączeniu społecznemu można zapewnić m.in. poprzez cel zwiększenia zatrudnienia i wsparcie dla tworzenia sieci obejmującej szeroką gamę rodzajów działalności. W tym celu na jednolitym rynku w wielu dziedzinach należy zwiększyć konkurencję.

1.10 Jednakże polityka spójności nie może nadal skupiać się jednostronnie na wspieraniu gospodarki i na konkurencyjności. Wszystkie fundusze i programy należy w większym stopniu ukierunkować na realizację społecznych celów strategii „Europa 2020”, takich jak tworzenie miejsc pracy, usługi socjalne, ograniczanie ubóstwa, kształcenie i doskonalenie zawodowe itp.

1.11 EKES uważa, że niektóre propozycje dotyczące okresu 2014–2020, jak np. opracowanie strategii regionalnych na poziomie makro, powinny być wspierane przez niezbędną strukturę.

1.12 Dobrym przykładem integracji mógłby być program „Łącząc Europę” poszerzony o inne wspólne cele europejskie, obejmujący również zasoby sektora prywatnego.

1.13 Harmonizacja strategii „Europa 2020” z polityką spójności wymaga także koncepcji terytorialnej w skali europejskiej, której towarzyszyć będą odpowiednie narzędzia. Przyspieszyć trzeba opracowywanie europejskiej strategii rozwoju terytorialnego.

1.14 EKES uważa, że niezbędne jest o wiele szersze włączenie ekspertów i społeczeństwa w przygotowywanie decyzji. W związku z tym proponuje zdefiniowanie dwunastego celu tematycznego we wspólnych ramach strategicznych, aby skonsolidować „komunikację i dialog ze społeczeństwem obywatelskim”.

2. Wprowadzenie

2.1 W ostatnich latach – ze względu na zmiany na świecie, na rozszerzenie, a także na kryzys i na sposób, w jaki Europa

na niego zareagowała – Unia stała się bardziej złożoną organizacją, *de facto* Unią wielu prędkości, a różnice interesów między państwami członkowskimi pogłębiły się.

2.2 Zwiększyła się groźba konfliktów społeczno-politycznych i rola skrajnych sił politycznych. Należy się spodziewać, że walka z kryzysem gospodarczym, finansowym i społecznym oraz z kryzysem solidarności będzie nadal głównym priorytetem Europy w połowie tego dziesięciolecia. Niestety, produkcja w wielu państwach członkowskich znacznie spadła. Stabilizacja finansowa natrafia na barierę wzrostu. A przy braku wzrostu dążenie do stabilności odbywa się również kosztem solidarności.

2.3 Strategia „Europa 2020” nie była opracowywana na takich podstawach. Uwzględnia ona kryzys, ale nie o takim natężeniu i tak długim czasie trwania.

2.4 UE potrzebuje jednocześnie konsolidacji budżetowej i skutecznego programu na rzecz wzrostu. Jest pewna nadzieja, że spadek popytu wynikający z nieuniknionej konsolidacji budżetowej można będzie skompensować w długim okresie, dzięki inteligentnemu i wyważonemu rozplanowaniu owej konsolidacji.

2.5 Według EKES-u wieloletnie ramy finansowe zaproponowane przez Komisję na lata 2014–2020 są kompromisem, który powinien być możliwy do przyjęcia. Jeżeli uda się zwiększyć zasoby własne UE, wykorzystać je skuteczniej i wydajniej oraz dostosować je tak, by służyły bezpośrednio strategii „Europa 2020” i reformom strukturalnym, będziemy mogli przyczynić się do rozwoju gospodarczego.

2.6 Natomiast w propozycji tej nie poświęcono wystarczającego miejsca problemom związanym z wyrównywaniem poziomu rozwoju i z napięciami społecznymi. Udzielając pomocy finansowej (niezaprzeczalnie istotnej) krajom stojącym wobec problemów z równowagą budżetową, państwa będące donatorami wyczerpały swe możliwości.

2.7 Polityka spójności nie może nadal skupiać się jednostronnie na wspieraniu gospodarki i konkurencyjności. Wszystkie fundusze i programy należy w większym stopniu ukierunkować na realizację społecznych celów strategii „Europa 2020”, takich jak tworzenie miejsc pracy, usługi socjalne, ograniczanie ubóstwa, kształcenie i doskonalenie zawodowe itp.

2.8 Stosunkowo duże zmiany przygotowywane są w dziedzinie polityki spójności. Odtąd akcent zostanie położony na wzmocnienie warunków makro- i mikroekonomicznych oraz na konwergencję terytorialną. Jeżeli, zgodnie ze strategią „Europa 2020”, mamy osiągnąć wzrost sprzyjający włączeniu społecznemu, konieczna jest zmiana paradygmatu. Zasoby przeznaczane na politykę spójności nie są „darami” ani „subwencjami”, lecz stanowią część europejskiej polityki lokowania kapitału i inwestycji, a w związku z tym towarzyszy im wymóg skutecznego wykorzystania.

2.9 W interesie trwałego wzrostu przyczyniającego się do włączenia społecznego, równoległe do tradycyjnych kryteriów wzrasta istotna rola niektórych „miękkich” czynników (np. sytuacja zdrowotna i demograficzna, poziom i dynamika edukacji i szkoleń itd.), a ponadto coraz pilniejszy staje się wymóg zdrowego środowiska. Najnowsze dokumenty zaledwie napomykają o możliwości przeznaczenia na te dziedziny niezbędnych środków europejskich.

2.10 Komisja Europejska przedłożyła propozycję otwarcia rynku pracy w celu odwrócenia niekorzystnych tendencji. Subwencje mogą spowodować wzrost dynamiki zarówno popytu, jak i podaży. Szczególną uwagę zwrócić należy na przenoszenie praw emerytalnych; ponadto trzeba usunąć różne przeszkody prawne, administracyjne i podatkowe.

3. Uwagi ogólne

3.1 Dynamiczny rozwój, do którego ma prowadzić strategia „Europa 2020” nie przekłada się, jak należałoby oczekiwać, na uproszczenie systemu instytucjonalnego, poprawę jego skuteczności oraz odpowiedni rozwój narzędzi, które mogłyby zostać wykorzystane w tym celu.

3.2 W najtrudniejszych sytuacjach kluczowe znaczenie ma maksymalne wykorzystanie zasobów intelektualnych. Uzasadnione jest *skonsolidowanie* stałych i tymczasowych organów posiadających kompetencje w zakresie analizy, doradztwa, monitorowania i prognozowania oraz pracujących u boku organów prawodawczych i wykonawczych. Zastanowienia wymagają np. następujące elementy:

- skutki zmian dotyczących światowych centrów władzy;
- nowe określenie związku między konkurencją, współpracą i solidarnością, będącymi podstawowymi zasadami UE;
- ustanowienie zarządzania skierowanego na *rozwój* i wzrost;
- stworzenie warunków politycznych i gospodarczych (środki na rzecz równowagi makroekonomicznej, środki podatkowe, walutowe i makroostrożnościowe) niezbędnych do skutecznego działania unii gospodarczej;
- uzdrowienie obecnego systemu *odpowiedzialności* instytucjonalnej, który stał się nieco nieprzejrzysty.

3.3 Kluczowe znaczenie ma zapewnienie przejrzystego funkcjonowania Unii i wzmocnienie demokracji uczestniczącej. Należy znacznie częściej używać forów internetowych lub – gdy jest to korzystniejsze – prowadzić bezpośrednią wymianę opinii, organizować i/lub wspierać konferencje wysokiego szczebla zakrojone na dużą skalę, a jednocześnie prowadzić dyskusje w parlamentach krajowych. Sugerujemy, by wzmocnić unijne działania w zakresie komunikacji i upublicznić niektóre

negocjacje prowadzone przez UE. W ograniczonej liczbie wypadków każdy powinien mieć możliwość monitorowania sprawy przez internet lub dotrzeć do wyników głosowania.

3.4 Potrójny cel strategii „Europa 2020” jest szczególnie ambitny. Natomiast, jak podkreślał to niejednokrotnie w swych opiniach EKES, ustalona perspektywa czasowa jest niedostosowana do przewidzianych środków, a ponadto nie uwzględnia doświadczeń z przeszłości, zarówno negatywnych – jak w wypadku tzw. „strategii lizbońskiej” – jak i pozytywnych, związanych z szybkimi i skutecznymi działaniami podjętymi w ramach zarządzania gospodarczego, o których była mowa wcześniej.

3.5 Z punktu widzenia procedur i wdrażania, przewidziane środki i projekty przepisów dotyczące realizacji celów strategii „Europa 2020” i wykorzystania funduszy strukturalnych i spójnościowych tylko *powierzchniowo* uwzględniają doświadczenia nabyte w trakcie okresu programowania kończącego się w 2013 r.

3.6 Zasady i propozycje tematyczne wymienione we wspólnych ramach strategicznych stwarzają szanse na „więcej Europy” i na „lepszą Europę”. Jednak *nie wystarczy* to, by szanse te wykorzystać. W celu szczegółowej realizacji niektóre kraje powinny zmienić podejście do refleksji nad programowaniem.

3.7 W ciągu ostatnich dziesięcioleci uformowało się podejście europejskie obliczone na dużą skalę i możliwe do realizacji na szczeblu regionalnym, głównie w dziedzinie badań i rozwoju oraz wielkich inwestycji infrastrukturalnych (w tym ostatnim wypadku podejście takie było nieuniknione ze względu na charakter zadań). Strategie UE, w tym jedenaście celów tematycznych, są niepełne, jeśli chodzi o sektorowe działania gospodarcze i wielowymiarowe programy rozwoju terytorialnego.

3.8 Dla potrzeb przyszłej strategii rozwoju terytorialnego należy określić cele i instrumenty zachęcające również do współpracy gospodarczej i społecznej na poziomie makroregionalnym, zwłaszcza w następujących dziedzinach:

- połączenie infrastruktury w dziedzinie badań i innowacji (por. „dziedziny badań”) z położeniem nacisku na ośrodki kompetencji, by połączyć ze sobą ośrodki doskonałości i nadać dynamikę ośrodkom rozwoju w Europie;
- inwestycje w dziedzinie badań i innowacji przedsiębiorstw, rozwój towarów i usług itp., umiędzynarodowienie lokalnych systemów produkcji (klastry), wspieranie tworzenia sieci europejskich;
- sieci infrastruktury TEN-T wykraczające poza aspekt transportu (zarządzanie zasobami wodnymi, ochrona środowiska, energia, systemy informacji i komunikacji itd.);
- rozwój sieci instytucjonalnej oraz poziomu makroregionalnego i ponadnarodowego w systemach administracji publicznej organizujących się w kierunku z dołu do góry itd.

3.9 Ostatnie dziesięciolecie minęło pod znakiem, z jednej strony, możliwości stwarzanych przez systemy miejskie, a z drugiej – coraz silniej odczuwalnych i trudnych do opanowania napięć w miastach.

3.10 Połączenie w sieć aglomeracji, ośrodków i skupisk w wysoce wyspecjalizowanych dziedzinach związanych z pojęciem doskonałości mogłoby być dobrym przykładem dynamicznego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, a jednocześnie zachowującego zrównoważony charakter.

3.11 Poszerzenie składników infrastruktury o wytyczne tematyczne wynikające z integracji politycznej, instytucjonalnej, gospodarczej i społecznej, wizja połączonej Europy – wpisująca się w ramy strategii makroregionalnych – mogłaby doprowadzić do znacznej poprawy skuteczności na poziomie makroekonomicznym. Takie poszerzenie zakresu nie byłoby sprzeczne z proporcjonalnym i sprawiedliwym podziałem zasobów.

3.12 W jednej z poprzednich opinii EKES zalecał już określenie nowych europejskich ram finansowych na rzecz opracowywania zintegrowanych projektów o szczególnym znaczeniu europejskim.

3.13 Na rozważenie zasługuje także pełna realizacja europejskiej wspólnoty energii. Istotnie, w wypadku wsparcia politycznego UE mogłaby mówić jednym głosem na forach światowych, a ponadto byłaby zdolna do skuteczniejszej obrony aspektów strategicznych, gospodarczych, ekologicznych i społecznych.

3.14 Przy braku postępów koncepcyjnych na szczeblu europejskim, opracowywanie projektów przepisów i ram finansowych na lata 2014–2020 będzie przyczyną napięć, które skłonią państwa członkowskie do poszukiwania rozwiązań indywidualnych, często mniej skutecznych.

3.15 EKES stanąłby na wysokości zadania, gdyby mógł – biorąc pod uwagę jego skład – podzielić się fachową wiedzą, według odpowiedniej metodologii, by wskazać na związki między interesami gospodarczymi, wartościami społecznymi oraz kryteriami zrównoważonego wzrostu.

4. Inne propozycje

4.1 Strategia „Europa 2020”, system przepisów opracowany w celu wdrożenia funduszu spójności po 2014 r. oraz wspólne ramy strategiczne dowodzą uznania konsekwencji całościowego podejścia do rozwoju.

4.2 EKES uważa jednak, że oprócz takiego uznania konkurencja światowa wymaga także opracowania i realizacji konkretniejszych i bardziej całościowych programów.

4.3 Inteligentny wzrost sprzyjający włączeniu społecznemu, który jest celem strategii „Europa 2020”, ma na celu – na poziomie makro – zwiększenie zdolności produkcyjnych i integracyjnych Unii oraz – na poziomie mikro – ciągłą i trwałą poprawę jakości życia obywateli Unii w oparciu o zwiększenie liczby i jakości miejsc pracy.

4.4 Aby osiągnąć skuteczność i wydajność, należy w trakcie programowania wykorzystania zasobów europejskich czuć

nad istnieniem działań możliwych do połączenia i współzależnych, które mogłyby przyjąć formę konkretnego, zintegrowanego i wielowymiarowego zbioru.

4.4.1 W wypadku celów międzysektorowych, które można traktować z poziomu makro i które w związku z tym zaliczają się do czynników wpływających na konkurencyjność Unii Europejskiej, należy zwrócić uwagę na podmioty pozostające w relacji produkcji lub świadczenia usług, uczestniczące w procesie rozwoju lub znajdujące się pod jego bezpośrednim wpływem.

4.4.2 W trakcie programowania należy również uwzględnić sieci terytorialne (regionalne i lokalne) podmiotów (beneficjentów) związanych z tym procesem, a także ich wzajemne powiązania.

4.5 Analiza i planowanie dotyczące tych dwóch systemów współzależności i ich wspieranie na szczeblu unijnym pozwolą na osiągnięcie całościowego wpływu na *inteligentny wzrost sprzyjający włączeniu społecznemu*.

4.6 W poprzednim dziesięcioleciu, w znacznej mierze dzięki infrastrukturze stworzonej ze środków europejskich, struktura terytorialna tych procesów produkcji w Europie głęboko się zmieniła, powodując w najmniej rozwiniętych regionach *rozwój narzędzi i kultury produkcji, odnowę edukacji i szkoleń zawodowych, poprawę zatrudnienia oraz wzrost dochodów i konsumpcji*.

4.7 Konfiguracja struktury przestrzennej gospodarki określona jest przez warunki zapewniane na poziomie mikroekonomicznym, które są ściśle związane z kryterium zrównoważenia zdefiniowanym w strategii.

4.8 Niektóre czynniki mają decydujące znaczenie, zwłaszcza kwalifikacje i wiek pracowników, kształcenie zawodowe, ogólny poziom kultury pracy, wzrost liczby miejsc pracy i jakość usług. Istotnymi czynnikami są także stan zdrowia ludności lokalnej, jakość środowiska, ale również, rzecz jasna, poziom rozwoju infrastruktury handlowej i materialnej, a także systemy logistyczne.

4.9 Konkurencyjność Europy zależy w znacznym stopniu od skoordynowanych przemian, dzięki którym połączone zostaną poziomy makro- i mikroekonomiczny.

4.10 Przekierowanie zasobów może być uzasadnione, pod warunkiem ich skutecznego i racjonalnego wykorzystania dzięki następującym elementom:

— po pierwsze: można wykazać, że inwestycje pochodzące z budżetu UE zapewniają *na poziomie makroekonomicznym* wyższy od przeciętnego wzrost w wynikach finansowych i gospodarczych UE dzięki transferom zaawansowanych technologii, wysokiemu odsetkowi przywozu w ramach inwestycji, wykwalifikowanej sile roboczej, korzyściom wynikającym z tańszej infrastruktury oraz inwestycjom uzyskującym wsparcie finansowe i rozwijającym się w nowoczesnej infrastrukturze;

- po drugie: poszerzenie rynku wewnętrznego, swobodny przepływ usług, rozpowszechnienie działań na szeroką skalę i wzrost zasobów wiedzy już same w sobie przyczyniają się w znacznej mierze do innowacji i sprzyjają wyrównaniu poziomów rozwoju;
- po trzeciej: na poziomie mikroekonomicznym pomoc finansowa uzyskiwana dzięki funduszom strukturalnym oznacza dla sektora MŚP przede wszystkim rynek, dostęp do rynku, zasoby na rozwój, a jednocześnie poszerzenie rynku pracy;
- po czwartej: znaczny jest potencjalny korzystny wpływ integracji i nadrabiania opóźnień na grupy społeczne znajdujące się w najgorszej sytuacji gospodarczej, wykluczone z rynku pracy z różnych przyczyn.

4.11 Jeśli chodzi o pomoc europejską przyznawaną poszczególnym sektorom gospodarki, ogólnie przyjmuje się, że jest ona najbardziej potrzebna (zwłaszcza w formie subwencji) w wypadku działalności o innowacyjnym charakterze prowadzonej przez małe przedsiębiorstwa i w dziedzinach przemysłu o zamierającej działalności, przechodzących zmiany strukturalne. Jeśli chodzi o tkankę produkcyjną, to w perspektywie inteligentnego, sprzyjającego włączeniu społecznemu wzrostu i wyrównywania poziomów rozwoju, pojęcie „przedsiębiorstwa” mogłoby w niektórych opóźnionych regionach lub gminach wymagać rozszerzenia w kontekście wsparcia dla MŚP.

4.12 W wypadku łańcuchów innowacyjnych, klastrów i lokalnych systemów produkcji, których funkcjonowanie jest całkowicie zadowalające, można by się zastanawiać, czy możliwa jest

większa elastyczność – z jednej strony dla dużych przedsiębiorstw dobrze osadzonych na danym obszarze, a z drugiej dla dostawców – i zapewnić im wielostronne i łączone finansowanie.

4.13 Przykładem opracowania wielowymiarowej strategii może być dziedzina zdrowia. Sieć związana z sektorem zdrowia obejmuje m.in. kwestie zdrowia i edukacji na rzecz środowiska, różne powiązane z nimi sektory produkcji, a także szkolenia, udział przemysłu ekologicznego i zdrowotnego, turystykę medyczną, badania naukowe w dziedzinie biologii, produkcję wyposażenia, odpowiednie sektory szkolnictwa wyższego, ośrodki doświadczalne i innowacyjne oraz MŚP pracujące bezpośrednio lub pośrednio w tym sektorze. W tym kontekście znacząco wzrasta rola „srebrnej gospodarki”.

4.14 EKES przeanalizował na podstawie wielu badań znaczenie gospodarki społecznej jako czynnika określającego politykę wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu.

4.15 Wzajemne oddziaływanie gospodarcze i finansowe między różnymi rodzajami działalności może przybierać formę sieci, tak jak w przytoczonym przykładzie. Zjawisko to może mieć istotny wpływ na przekształcenie struktury budżetu państw członkowskich, co z kolei może spowodować zmianę podejścia i postawy społeczeństwa.

4.16 Makroregionalna wizja rozwoju wzmocniłaby europejską policentryczną restrukturyzację terytorialną. Umożliwiłoby to, z jednej strony, zwiększenie niezbędnej koncentracji działań, a z drugiej – dzięki wykorzystaniu specyficznych sytuacji lokalnych – podział pracy w sieci gwarantujący postęp na drodze do ideału, jakim jest zrównoważony rozwój.

Bruksela, 19 września 2012 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON