Dziennik Urzędowy
Unii Europejskiej

PL
Seria C

C/2025/3194

2.7.2025

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Zalecenia EKES-u dotyczące propozycji reform i inwestycji sformułowanych w ramach cyklu europejskiego semestru 2024–2025

(opinia z inicjatywy własnej)

(C/2025/3194)

Sprawozdawcy: **Konstantinos DIAMANTOUROS**
Javier DOZ ORRIT
Luca JAHIER

Doradczynie i doradcy	Olivier Cédric VAUZELLE (z ramienia sprawozdawcy)
Decyzja Zgromadzenia Plenarnego	11.7.2024
Podstawa prawna	Art. 52 ust. 2 regulaminu wewnętrznego
Data przyjęcia przez sekcję	15.4.2025
Data przyjęcia na sesji plenarnej	30.4.2025
Sesja plenarna nr	596
Wynik głosowania (za/przeciw/ wstrzymało się)	152/0/2

1. Wnioski i zalecenia

UE musi radzić sobie równocześnie ze znaczącymi wyzwaniami geopolitycznymi w dziedzinie polityki zagranicznej, polityki bezpieczeństwa i obrony, takimi jak rosyjska agresja na Ukrainę, oświadczenia i działania nowej administracji USA w dziedzinie handlu, NATO i ambicji terytorialnych itd., a także konflikty toczące się na Bliskim Wschodzie. UE musi także znacznie poprawić wydajność i konkurencyjność gospodarczą, dążąc zarazem do osiągnięcia celów Zielonego Ładu oraz zwiększając spójność społeczną za pośrednictwem Europejskiego filaru praw socjalnych. Sprostanie tym wyzwaniom wymaga silnego poparcia politycznego i obywatelskiego, aktywnego udziału zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego, dobrych rządów, większej jedności i integracji oraz konsekwentnej obrony wartości demokratycznych i praw człowieka zarówno w granicach UE, jak i poza nimi. Komitet uważa, że należy uruchomić jak największe środki finansowe – publiczne i prywatne oraz krajowe i europejskie – aby osiągnąć jasno określone cele we wszystkich tych obszarach. Należy do nich nadanie priorytetu europejskim dobrom publicznym i wzmocnienie wszystkich dostępnych instrumentów budżetowych i finansowych lub – w razie potrzeby – stworzenie nowych.

1.1. *Reformy i inwestycje w państwach członkowskich, w szczególności te oparte na zaleceniach dla poszczególnych krajów na 2024 r.*

EKES:

1.1.1. Przyznaje, że znaczenie zaleceń dla poszczególnych krajów pod względem sprostania wyzwaniom krajowym różni się w zależności od państwa członkowskiego, i apeluje do Komisji Europejskiej o sformułowanie bardziej dostosowanych zaleceń dotyczących rozważnej polityki fiskalnej z myślą o stabilności finansowej, długoterminowym zrównoważonym wzroście gospodarczym i konkurencyjności, wydatkach publicznych na kluczowe usługi publiczne, usługi świadczone w interesie ogólnym i polityki społeczne, a także transformacji cyfrowej i ekologicznej. Zwraca się również do rządów, by skuteczniej wdrażały proponowane inwestycje i reformy.

1.1.2. Wzywa Komisję i państwa członkowskie do zintensyfikowania systematycznej komunikacji i szerzenia wiedzy na temat celów zrównoważonego rozwoju w zaleceniach dla poszczególnych krajów, gdy propozycje inwestycji i reform przekładają się na konkretne działania i środki.

1.1.3. Ponawia apel o ustanowienie na szczeblu europejskim usystematyzowanego procesu konsultacji, który obejmowałby bardziej zharmonizowane i przejrzyste sformalizowane procedury konsultacji.

1.1.4. Podkreśla, że Komisja powinna kontynuować dialog strukturalny z krajowymi partnerami społecznymi i organizacjami społeczeństwa obywatelskiego; Komisja powinna wymagać od państw członkowskich, aby przedstawiły podsumowanie konsultacji z zainteresowanymi stronami.

1.1.5. Apeluje o włączenie zreformowanej zasady partnerstwa do europejskiego semestru ([1]).

1.2. *Średniookresowe plany budżetowo-strukturalne i nowe unijne ramy zarządzania gospodarczego*

1.2.1. W związku z tym EKES wzywa Komisję do opracowania w rozporządzeniu UE jasnych i zharmonizowanych wytycznych dla państw członkowskich dotyczących sposobu obowiązkowego, systematycznego, strukturalnego i znaczącego zaangażowania zainteresowanych stron. Wytyczne te umożliwiłyby następnie uregulowanie na szczeblu krajowym formalnego procesu konsultacji. Komisja powinna uznać jakość zaangażowania zainteresowanych stron za kryterium zatwierdzenia planu krajowego.

1.2.2. Należy bardziej szczegółowo rozważyć metodę oceny przez Komisję Europejską średniookresowych planów budżetowo-strukturalnych państw członkowskich, zwłaszcza pod kątem zgodności z nowymi wymaganymi inwestycjami i reformami w czasie, gdy państwa członkowskie domagają się przedłużenia okresu dostosowawczego z 4 do 7 lat.

1.3. *Wdrażanie reform i inwestycji przewidzianych w krajowych planach odbudowy i zwiększania odporności (RRP)*

EKES:

1.3.1. Uważa, że Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (RRF) odgrywa obecnie nadrzędną rolę we wspieraniu inwestycji i reform. Niemniej zanim instrument ten wygaśnie, należy jeszcze rozwiązać kilka kwestii związanych z jego wdrażaniem.

1.3.2. Apeluje o lepszą koordynację, planowanie i alokację zasobów w celu przeciwdziałania opóźnieniom oraz o usprawnienie procesów. Komitet wzywa również państwa członkowskie do zapewnienia personelowi administracyjnemu dostępu do szkoleń i budowania zdolności, aby poprawić zarządzanie projektami i usprawnić procesy administracyjne. Ponadto EKES ([2]) podkreślił potrzebę lepszego, terminowego i spójnego informowania na temat postępów we wdrażaniu krajowych RRP.

([1]) „European Social Fund support to social partners in the 2007-2013 period", 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), opinia rozpoznawcza EKES-u „Wzmocnienie orientacji na rezultaty w ramach polityki spójności po 2027 r. – wyzwania, ryzyka i szanse" (Dz.U. C, C/2025/2018, 30.4.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/2018/oj) i raport z oceny „Śródokresowa ocena Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności" w odniesieniu do kodeksu postępowania i dyskusji z zainteresowanymi stronami na konferencji Rady Gmin i Regionów Europy oraz publikacji jej dokumentu „Top level decision – Local consequences: The European Semester explained" z 2 grudnia 2024 r.

([2]) Raport z oceny EKES-u „Śródokresowa ocena Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności".

1.3.3. Podkreśla potrzebę przejrzystości w odniesieniu do ostatecznych odbiorców funduszy oraz wzywa Komisję i rządy krajowe do uproszczenia procedur, ograniczenia biurokracji i zapewnienia wsparcia dla skutecznej i terminowej realizacji planów ([3]).

1.3.4. Apeluje, aby kolejne sprawozdanie roczne w sprawie RRF zawierało analizę tematyczną zaangażowania partnerów społecznych, organizacji społeczeństwa obywatelskiego, parlamentów narodowych oraz władz lokalnych i regionalnych ([4]).

1.3.5. Apeluje o przedłużenie terminu wydatkowania środków z RRF, przynajmniej do kolejnych wieloletnich ram finansowych (WRF) w 2028 r., jeżeli okaże się, że nieprzedłużenie tego terminu doprowadziłoby do utraty środków ([5]).

1.3.6. Podkreśla potrzebę doprecyzowania definicji kamieni milowych i wartości docelowych oraz zagwarantowania wiarygodności informacji przekazywanych przez państwa członkowskie ([6]). Komitet podkreśla konieczność skupienia się w większym stopniu na opracowywaniu projektów transgranicznych.

1.4. *Inwestycje muszą sprostać obecnym i przyszłym wyzwaniom*

1.4.1. EKES uważa, że zwiększenie zdolności UE do finansowania, jak zaproponowano w raporcie Draghiego, znacznie wykraczałoby poza istniejącą przestrzeń fiskalną w każdym państwie członkowskim oraz wielkość i strukturę obecnych WRF. Komitet przypomina o potrzebie utworzenia funduszu inwestycji strategicznych ([7]), na który przeznaczono by tę samą ilość środków co na RRF i w którym priorytetowo potraktowano by finansowanie wspólnych dóbr europejskich i inwestycji krajowych zgodnie z kluczowymi priorytetami polityki europejskiej. Nowo powstała inicjatywa InvestAI oraz zapowiedziany przyszły fundusz konkurencyjności, jako część silniejszych i bardziej spójnych WRF, stanowią postęp w tej dziedzinie. EKES podkreśla zarazem potrzebę szybkiego uruchomienia większych środków z oszczędności prywatnych poprzez ukończenie budowy unii rynków kapitałowych (niedawno przemianowanej na „unię oszczędności i inwestycji") oraz potrzebę zwiększenia zdolności finansowej EBI.

1.5. *Zmieniony i silniejszy europejski semestr*

1.5.1. Europejski semestr stał się solidnym i ugruntowanym instrumentem zarządzania gospodarczego i koordynacji z państwami członkowskimi UE i jest nadal rozwijany. Dalsze oznaki postępu w tej dziedzinie to wejście w życie zmienionych unijnych ram zarządzania gospodarczego, zapowiedziane już powiązania między narzędziem koordynacji konkurencyjności a semestrem, wstępna propozycja ewentualnych powiązań z semestrem w odniesieniu do przyszłych wydatków w kolejnych WRF oraz przynajmniej część przyszłego Funduszu Spójności. Podobnie jak anulowanie w grudniu 2024 r. rocznej strategii zrównoważonego wzrostu gospodarczego na 2025 r., wszystkie wspomniane działania uwidaczniają konieczność gruntownej modernizacji tego procesu.

1.5.2. EKES wzywa Komisję do pilnego dokonania przeglądu struktury i harmonogramu semestru, aby zapewnić jego przyszłe powiązania z narzędziem koordynacji konkurencyjności, w trosce o przejrzystość i umożliwienie wszystkim zaangażowanym podmiotom (instytucjom UE, rządom krajowym, parlamentom, władzom lokalnym, partnerom społecznym i organizacjom społeczeństwa obywatelskiego) osiągnięcia gotowości do pełnego wypełniania ich roli w procesie europejskiego semestru.

([3]) Trybunał Obrachunkowy, Absolutorium dla Komisji za rok 2023: wysłuchanie w sprawie RRF z udziałem komisarzy Valdisa Dombrovskisa i Paola Gentiloniego (Komisja Kontroli Budżetowej – Parlament Europejski – 12 listopada 2024 r.) [1] Parlament Europejski – The 100 largest recipients of Recovery and Resilience Facility funds.

([4]) Zgodnie z opinią Europejskiego Komitetu Regionów ECON-VII/037 – *„Śródokresowy przegląd europejskiego planu odbudowy po pandemii COVID-19 (Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności)"* (przyjętą w październiku 2024 r.) (Dz.U. C, C/2024/7057, 4.12.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/7057/oj).

([5]) Zgodnie z opinią Europejskiego Komitetu Regionów ECON-VII/037 – „Śródokresowy przegląd europejskiego planu odbudowy po pandemii COVID-19 (Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności)" (przyjętą w październiku 2024 r.) (Dz.U. C, C/2024/7057, 4.12.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/7057/oj).

([6]) Trybunał Obrachunkowy, Absolutorium dla Komisji za rok 2023: wysłuchanie w sprawie RRF z udziałem komisarzy Valdisa Dombrovskisa i Paola Gentiloniego (Komisja Budżetowa – Parlament Europejski – 12 listopada 2024 r.) [1] Parlament Europejski – The 100 largest recipients of Recovery and Resilience Facility funds.

([7]) Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego – Unijny fundusz inwestycyjny na rzecz odporności gospodarczej i trwałej konkurencyjności (opinia z inicjatywy własnej) (Dz.U. C, C/2024/6862, 28.11.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/6862/oj).

1.5.3. EKES proponuje, by w ramach europejskiego semestru Komisja Europejska zastosowała wskaźniki właściwe dla podejścia opartego na gospodarce dobrobytu w celu oceny stanu każdego państwa członkowskiego i uzyskania bardziej kompleksowego obrazu sytuacji.

2. **Wprowadzenie**

2.1.1. Niniejsza opinia z inicjatywy własnej jest, wraz z raportem informacyjnym, częścią pakietu i stanowi kontynuację prac grupy EKES-u ds. europejskiego semestru, która konsultuje się z krajowymi radami społeczno-gospodarczymi, partnerami społecznymi i organizacjami społeczeństwa obywatelskiego z państw członkowskich UE w kluczowych kwestiach europejskiego semestru. Niniejsza opinia uzupełnia raport informacyjny, w którym zebrano opinie partnerów społecznych i organizacji społeczeństwa obywatelskiego w państwach członkowskich na temat krajowych propozycji reform i inwestycji oraz ich wdrażania (cykl europejskiego semestru 2024–2025), poprzez uwzględnienie zaleceń politycznych, wniosków i propozycji politycznych EKES-u opartych na wynikach konsultacji z zainteresowanymi stronami przedstawionych w raporcie.

2.1.2. Dzięki temu procesowi Komitet kontynuuje prace nad promowaniem bardziej partycypacyjnego europejskiego semestru i ram zarządzania gospodarczego, przy większej odpowiedzialności na szczeblu krajowym i silniejszym zaangażowaniu zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego. Szerokie uczestnictwo sprzyja podejmowaniu opartych na dowodach decyzji i legitymacji demokratycznej oraz zwiększa poparcie społeczne dla transformacyjnych strategii politycznych i zmian systemowych.

3. **Kontekst**

3.1.1. Po pierwsze niniejsza opinia z inicjatywy własnej koncentruje się na reformach i środkach inwestycyjnych państw członkowskich, w szczególności opartych na zaleceniach dla poszczególnych krajów na 2024 r. i ich wdrażaniu. W ramach wiosennego pakietu europejskiego semestru 2024 Komisja zaproponowała w czerwcu projekty zaleceń dla poszczególnych krajów na 2024 r., które Rada przyjęła z niewielkimi zmianami w lipcu 2024 r. Zalecenia te obejmują: i) zalecenie w sprawie polityki fiskalnej (zalecenie 1); ii) zalecenie w sprawie wdrażania RRF i programów polityki spójności ([8]) (zalecenie 2); iii) zalecenia 3 i 4, które obejmują dalsze niezrealizowane priorytety polityczne lub specyfikę poszczególnych państw członkowskich. Około dwóch trzecich zaleceń wydanych w ramach zalecenia 3 i 4 dotyczyło polityk zmierzających do wzmocnienia rynków pracy poprzez edukację i inwestycje w umiejętności, propagowanie transformacji ekologicznej i innych polityk związanych z energią oraz rozwiązanie nierozstrzygniętych kwestii związanych z konkurencyjnością. Po drugie niniejsza opinia z inicjatywy własnej koncentruje się na średniookresowych planach budżetowo-strukturalnych, które są centralnym elementem nowych ram zarządzania gospodarczego ([9]). W planach tych państwa członkowskie określają swoje fiskalne wartości docelowe, priorytetowe reformy i inwestycje ([10]) oraz środki mające na celu wyeliminowanie ewentualnych zakłóceń równowagi makroekonomicznej w okresie korekty budżetowej.

3.1.2. W związku z tym EKES apeluje o stałe i uporządkowane procedury konsultacji z partnerami społecznymi i organizacjami społeczeństwa obywatelskiego przy opracowywaniu planów krajowych ([11]). Ponadto w art. 11 rozporządzenia w sprawie nowych ram zarządzania gospodarczego ([12]) zachęca się państwa członkowskie do konsultowania się z partnerami społecznymi, władzami regionalnymi, organizacjami społeczeństwa obywatelskiego i innymi odpowiednimi krajowymi zainteresowanymi stronami podczas opracowywania planów, zgodnie z krajowymi ramami prawnymi. W odniesieniu do cyklu europejskiego semestru 2025, zważywszy na niewielki przedział czasowy na przygotowanie pierwszego zestawu krajowych średniookresowych planów budżetowo-strukturalnych, państwa członkowskie mogły przeprowadzić takie konsultacje, ale nie były do tego zobowiązane. Państwa członkowskie będą musiały konsultować się z krajowymi zainteresowanymi stronami przy opracowywaniu wszystkich przyszłych planów, chociaż nie ustanowiono kryteriów jakości dotyczących konsultacji. Wreszcie po trzecie w niniejszej opinii z inicjatywy własnej przeanalizowano postępy we wdrażaniu reform i inwestycji przewidzianych w krajowych RRP ([13]).

([8]) Inforegio – New Cohesion Policy.

([9]) Komunikat Komisji Europejskiej „Europejski Semestr 2025: urzeczywistnienie nowych ram zarządzania gospodarczego”, 26 listopada 2024 r.

([10]) Reformy i inwestycje odpowiadające zarówno głównym wyzwaniom określonym w kontekście europejskiego semestru, jak i wspólnym priorytetom UE.

([11]) Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie skutecznej koordynacji polityk gospodarczych i wielostronnego nadzoru budżetowego oraz uchylającego rozporządzenia Rady (WE) nr 1466/97” [COM(2023) 240 final – 2023/0138 (COD)], „Wniosek dotyczący rozporządzenia Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1467/97 w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu” [COM(2023) 241 final – 2023/0137 (CNS)] oraz „Wniosek dotyczący dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywę Rady 2011/85/UE w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich” [COM(2023) 242 final – 2023/0136 (NLE)] (Dz.U. C, C/2023/880, 8.12.2023, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2023/880/oj).

([12]) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1263 z dnia 29 kwietnia 2024 r. w sprawie skutecznej koordynacji polityk gospodarczych i w sprawie wielostronnego nadzoru budżetowego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 (Dz.U. L, 2024/1263, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj).

([13]) Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, Komisja Europejska.

4. **Uwagi ogólne**

4.1. ***Środki dotyczące reform i inwestycji w państwach członkowskich, w szczególności te oparte na zaleceniach dla poszczególnych krajów na 2024 r., oraz ich realizacja***

4.1.1. Zalecenia dla poszczególnych krajów w sprawie sprostania wyzwaniom krajowym mają różne znaczenie w zależności od państwa członkowskiego. EKES wzywa Komisję do zwrócenia szczególnej uwagi na dostosowane do potrzeb zalecenia dotyczące rozsądnej polityki fiskalnej na rzecz stabilności finansowej i długoterminowego wzrostu gospodarczego, wydatków publicznych, stabilności usług publicznych i usług świadczonych w interesie ogólnym, lepszej koordynacji instytucjonalnej, poprawy polityki społecznej (zwłaszcza w obszarach takich jak opieka zdrowotna, rozwój umiejętności, nierówności i włączenie społeczne), a także transformacji cyfrowej i ekologicznej (szczególnie poprzez włączenie celów środowiskowych do polityki publicznej). Należy również skupić się na opodatkowaniu, aby wspierać wspomniane reformy i transformacje. EKES apeluje o nadanie priorytetu obecnym wyzwaniom gospodarczym, takim jak mieszkalnictwo, ochrona socjalna, koszty utrzymania i koszty energii, a także problemom strukturalnym osłabiającym konkurencyjność UE, takim jak nadmierne regulacje i długotrwałe procedury wydawania pozwoleń. Komitet wzywa również rządy krajowe do skuteczniejszego i bardziej systematycznego wdrażania inwestycji i reform zaproponowanych w wydanych zaleceniach dla poszczególnych krajów poprzez długoterminowe planowanie strategiczne.

4.1.2. EKES dostrzega różnice między państwami członkowskimi w zakresie sposobu, w jaki cele zrównoważonego rozwoju są włączane do zaleceń dla poszczególnych krajów, i wzywa Komisję i państwa członkowskie do zintensyfikowania systematycznej komunikacji i szerzenia wiedzy na temat tych celów, gdy propozycje inwestycji i reform przekładają się na konkretne działania i środki. Lepsze zrozumienie celów zrównoważonego rozwoju przez społeczeństwo stworzyłoby znaczące możliwości przyjęcia całościowego podejścia do zrównoważonego rozwoju. EKES zwraca uwagę na potrzebę zreformowania europejskiego semestru, aby lepiej ukierunkować i wspierać realizację unijnych celów i zadań określonych na przykład w Europejskim Zielonym Ładzie, Europejskim filarze praw socjalnych i pakcie ONZ na rzecz przyszłości przyjętym we wrześniu 2024 r. ([14]), a także aby zwiększyć obecny niski poziom konkurencyjności UE. Komitet zgadza się, że kompleksowe cele oraz jasne i ambitne zadania wpisane w osiąganie celów zrównoważonego rozwoju umożliwiłyby – w kontekście europejskiego semestru – ocenę, czy istniejące polityki i inwestycje są skuteczne i prowadzą do postępów we właściwym kierunku, czy też konieczne są dalsze reformy i inwestycje, które można następnie zalecić w ramach tego procesu ([15]). W związku z tym EKES uważa również, że należy ponownie przemyśleć obecnie stosowane w europejskim semestrze podejście oparte na analizie luk.

4.1.3. Ogólnym celem konsultacji z partnerami społecznymi i organizacjami społeczeństwa obywatelskiego jest podejmowanie decyzji w sprawie kierunku polityki społecznej i gospodarczej w nadchodzących latach. Tematy omawiane w ramach europejskiego semestru to zasadniczo te, które są najistotniejsze dla zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego. Z jednej strony krajowe zainteresowane strony mogą wnieść wkład w postaci swojej specjalistycznej wiedzy, a z drugiej strony mogą również zaproponować istotne środki. Obecnie, choć mechanizmy uczestnictwa istnieją, brakuje w nich prawdziwego dialogu i nierzadko podejmowania działań następczych w odniesieniu do poruszonych kwestii, co prowadzi do frustracji. EKES ponawia swój apel o usystematyzowany proces konsultacji na szczeblu europejskim, ze sformalizowanymi procedurami konsultacji, które byłyby bardziej zharmonizowane i przejrzyste. Celem tej procedury jest zapewnienie, aby partnerzy społeczni i organizacje społeczeństwa obywatelskiego byli angażowani w proces decyzyjny w sposób systematyczny, szybszy, bardziej znaczący i skuteczny. Powinna ona również zapewnić konsultacje z zainteresowanymi stronami na temat sposobu wykorzystania ich wkładu i uzasadnienia podejmowanych decyzji.

4.1.4. Jednocześnie Komisja powinna kontynuować dialog strukturalny z krajowymi partnerami społecznymi i organizacjami społeczeństwa obywatelskiego. Komisja powinna wymagać od państw członkowskich, aby przedstawiły szczegółowe podsumowanie konsultacji z zainteresowanymi stronami. Ponadto EKES apeluje o włączenie zreformowanej zasady partnerstwa do europejskiego semestru ([16]).

([14]) https://www.un.org/en/summit-of-the-future/pact-for-the-future.

([15]) A European Agenda To Navigate Uncertain Times – How to steer the EU towards wellbeing for all now and in the future – MERGE (mergeproject.eu).

([16]) „European Social Fund support to social partners in the 2007-2013 period", rozporządzenie 2021/1060, opinia rozpoznawcza EKES-u „Wzmocnienie orientacji na rezultaty w ramach polityki spójności po 2027 r. – wyzwania, ryzyka i szanse" (Dz.U. C, C/2025/2018, 30.4.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/2018/oj) i raport z oceny „Śródokresowa ocena Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności" w odniesieniu do kodeksu postępowania i dyskusji z zainteresowanymi stronami na konferencji Rady Gmin i Regionów Europy oraz publikacji jej dokumentu „Top level decision – Local consequences: The European Semester explained" z 2 grudnia 2024 r.

4.2. ***Średniookresowe plany budżetowo-strukturalne i nowe unijne ramy zarządzania gospodarczego***

4.2.1. W odniesieniu do treści obecnych planów utrzymują się wątpliwości co do tego, czy proponowane środki są wystarczające, aby sprostać wyzwaniom stojącym przed państwami członkowskimi, takim jak dwojaka transformacja, innowacje i zrównoważona konkurencyjność, a także wyzwania geopolityczne i strukturalne w zakresie bezpieczeństwa i obrony, autonomii strategicznej, demografii, energetyki, infrastruktury, ochrony socjalnej, spójności społecznej i usług opiekuńczych. Ponadto wpływ, jaki główne wnioski z raportu Letty ([17]) i raportu Draghiego będą miały na nowy program prac Komisji, powinien zdaniem EKES-u prowadzić do możliwości wprowadzenia zmian do niektórych fragmentów krajowych planów budżetowych i strukturalnych, pod warunkiem przestrzegania parametrów makroekonomicznych gwarantujących stabilność finansów publicznych w perspektywie średnio- i długoterminowej.

4.2.2. Pomimo apelu, by przedstawiciele zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego odgrywali gwarantowaną rolę w opracowywaniu i wdrażaniu polityki gospodarczej, polityki zatrudnienia i polityki społecznej – do uwzględnienia w średniookresowych planach budżetowo-strukturalnych ([18]), EKES zauważył, że w wielu państwach członkowskich zainteresowane strony nie miały dostępu do treści planu krajowego przed jego przedłożeniem Komisji lub przed przesłaniem przez Komisję oceny tych planów. Dzieje się tak pomimo faktu, że plany te stanowią podstawę polityki gospodarczej i fiskalnej państw członkowskich, a także priorytetowych reform i inwestycji na najbliższe cztery do siedmiu lat. Krajowe zainteresowane strony mogą wnosić wkład w postaci wiedzy specjalistycznej, a także proponować odpowiednie środki odzwierciedlające realia w terenie. Sytuacja jest tym bardziej negatywna, że odpowiedzialność krajową za zobowiązania podjęte w planach – będącą jednym z czynników mogących zapewnić ich realizację – można osiągnąć tylko pod warunkiem, że podmioty polityczne i społeczne będą mogły uczestniczyć w ich opracowywaniu w drodze formalnych konsultacji. Należy to zapewnić również w przypadku uruchomienia ogólnej klauzuli wyjścia.

4.2.3. Te same zainteresowane strony i EKES ponawiają zatem apel do Komisji o opracowanie rozporządzenia UE w sprawie sposobu zaangażowania partnerów społecznych i organizacji społeczeństwa obywatelskiego w proces europejskiego semestru i unijne ramy zarządzania gospodarczego. Rozporządzenie to określałoby podstawowe zasady i cechy procesu uczestnictwa, których należy przestrzegać w procedurach państw członkowskich ([19]).

4.3. ***Realizacja reform i inwestycji przewidzianych w RRP***

4.3.1. W odniesieniu do ustalenia, czy rządy krajowe będą w stanie wykorzystać środki z RRF do 31 sierpnia 2026 r., wiele zainteresowanych stron ma wątpliwości, czy będą w stanie to zrobić w pełni i prawidłowo. Zachodzi ryzyko, że odpowiednie środki zostaną wykorzystane w sposób nieefektywny, ze szkodą dla jakości i skuteczności projektów i operacji realizowanych przy wsparciu z RRF. Istnieje niebezpieczeństwo utraty znacznych środków, jeżeli rządy nie zintensyfikują wdrażania reform i inwestycji przewidzianych w RRP. Chociaż poczyniono postępy w absorpcji środków i wdrażaniu RRP, nadal konieczne jest pilne przyspieszenie tego procesu. Wynika to zwłaszcza z niewystarczających zdolności administracyjnych na szczeblu krajowym i lokalnym, z nieskuteczności, problemów z przejrzystością i z zarządzaniem oraz braku planowania i odpowiednich zasobów na realizację RRP. Wykryto również inne przyczyny opóźnień we wdrażaniu, takie jak brak inicjatywy ze strony sektora prywatnego, nierealistyczne terminy i rozdrobnienie koordynacji między agencjami rządowymi, niezdolność do zebrania wystarczających funduszy w ramach małych projektów, brak zasobów i sztywne terminy prowadzące do opóźnień z powodu procedur biurokratycznych, nieodpowiednie przygotowanie reform, brak konsultacji z zainteresowanymi stronami prowadzący do niewystarczającego przygotowania reform, brak harmonogramów realizacji projektów, a także opóźnienia spowodowane długim przygotowaniem wniosków ustawodawczych i procedur udzielania zamówień publicznych.

([17]) Enrico Letta, „Much more than a market", kwiecień 2024 r.

([18]) Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie skutecznej koordynacji polityk gospodarczych i wielostronnego nadzoru budżetowego oraz uchylającego rozporządzenia Rady (WE) nr 1466/97" [COM(2023) 240 final – 2023/0138 (COD)], „Wniosek dotyczący rozporządzenia Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1467/97 w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu" [COM(2023) 241 final – 2023/0137 (CNS)] oraz „Wniosek dotyczący dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywę Rady 2011/85/UE w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich" [COM(2023) 242 final – 2023/0136 (NLE)] (Dz.U. C, C/2023/880, 8.12.2023, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2023/880/oj).

([19]) Opinie EKES-u Propozycje reform i inwestycji oraz ich wdrażanie w państwach członkowskich – jaka jest opinia zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego?*(Cykl europejskiego semestru 2023–2024)" (Dz.U. C, C/2024/4054, 12.7.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/4054/oj*), *„Zalecenia EKES-u dotyczące solidnej reformy europejskiego semestru"* (Dz.U. C 228 z 29.6.2023, s. 1) *oraz „Nowe przepisy dotyczące zarządzania gospodarczego dostosowane do przyszłości" (Dz.U. C, C/2023/880, 8.12.2023, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2023/880/oj*).

4.3.2. W związku z tym zasadnicze znaczenie ma konsultowanie się ze wszystkimi partnerami społeczno-gospodarczymi oraz wysłuchanie ich, a także zapewnienie społeczeństwu wszystkich informacji i odpowiedniej komunikacji. EKES apeluje o lepszą koordynację, planowanie i alokację zasobów w celu przeciwdziałania opóźnieniom i usprawnienia procedur, w tym ograniczenia niepotrzebnej dokumentacji oraz przyjęcia rozwiązań cyfrowych. Komitet wzywa również państwa członkowskie do zapewnienia personelowi administracyjnemu dostępu do szkoleń i budowania zdolności, aby poprawić zarządzanie projektami i usprawnić procesy administracyjne. Ponadto EKES ([20]) podkreślił potrzebę lepszego, terminowego i spójnego informowania na temat postępów we wdrażaniu RRP.

4.3.3. EKES kładzie nacisk na potrzebę zachowania przejrzystości w odniesieniu do ostatecznych odbiorców funduszy oraz wzywa Komisję i rządy krajowe do uproszczenia procedur, ograniczenia biurokracji i zapewnienia wsparcia z myślą o skutecznej i terminowej realizacji planów. Apeluje o większą przejrzystość w odniesieniu do ostatecznych odbiorców w przyszłości ([21]). Państwa członkowskie opublikowały wykazy ponad 100 największych odbiorców – w niektórych przypadkach pierwszych dziesięciu z nich pochodzi z sektora publicznego ([22]). Większa przejrzystość umożliwiłaby zapoznanie się z pełnym wykazem odbiorców funduszy RRP. Komisja powinna zmienić definicję, która nie znajduje się w rozporządzeniu, lecz w wytycznych ([23]). Przepływ środków z RRF musi być przejrzysty i identyfikowalny, aby zapewnić skuteczne wykorzystanie tych zasobów. Należy ujednolicić informacje, gdy mamy do czynienia z pieniędzmi publicznymi.

4.3.4. EKES apeluje, aby kolejne sprawozdanie roczne w sprawie RRF zawierało analizę tematyczną zaangażowania partnerów społecznych, organizacji społeczeństwa obywatelskiego, parlamentów narodowych oraz władz lokalnych i regionalnych ([24]).

4.3.5. Komitet apeluje o przedłużenie terminu wydatkowania środków z RRF, jeżeli okaże się, że nieprzedłużenie go doprowadziłoby do utraty środków ([25]). Konieczna jest większa elastyczność w sposobie wdrażania planów krajowych. Między negocjacjami WRF a oficjalnym zakończeniem RFF występuje opóźnienie. Najlepiej byłoby, gdyby zakończenie RFF zostało dostosowane do nowych WRF, co dałoby państwom członkowskim więcej czasu na przeprowadzenie planowanych inwestycji i reform. Ponadto EKES zauważa, że w kilku państwach członkowskich zorganizowane społeczeństwo obywatelskie opowiada się za stosowaniem podejścia opartego na wynikach RRF w odniesieniu do WRF, co byłoby akceptowalnym rozwiązaniem problemu braku postępów w realizacji naszych wspólnych celów. Podejściu temu powinna jednak towarzyszyć gwarancja elastyczności w sposobie jego wdrażania oraz wiążące przepisy, aby zagwarantować, że państwa członkowskie będą ich przestrzegać, mając na uwadze zarówno ich atrakcyjność, jak i wykonalność. W każdym przypadku EKES zaleca unikanie zbędnej centralizacji i dodatkowych obciążeń dla wszystkich programów, przy zachowaniu szczególnej metodyki, dzięki której główne programy UE (takie jak programy polityki spójności) okazały się skuteczne, oraz z zastosowaniem zasady partnerstwa zapewniającej odpowiednie zaangażowanie zainteresowanych stron.

4.3.6. EKES podkreśla potrzebę doprecyzowania definicji kamieni milowych i wartości docelowych, lepszego zdefiniowania narzędzi i wskaźników oceny oraz zagwarantowania wiarygodności informacji przekazywanych przez państwa członkowskie ([26]). Komitet podkreśla konieczność skupienia się także w większym stopniu na opracowywaniu projektów transgranicznych.

4.3.7. Wreszcie podkreśla, że realizacja RRF musi się powieść. Zorganizowane społeczeństwo obywatelskie zwraca uwagę na kilka wniosków wyciągniętych z RRF, które można by zastosować do innych instrumentów finansowych UE. Wnioski te dotyczą różnych zagadnień, takich jak biurokracja i usprawnione procedury, zaangażowanie krajowych partnerów społecznych i organizacji społeczeństwa obywatelskiego, elastyczność przy wdrażaniu instrumentu, potrzeba lepszej koordynacji, a także planowanie i monitorowanie instrumentu.

([20]) Raport z oceny *„Śródokresowa ocena Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności”*.

([21]) Trybunał Obrachunkowy, Absolutorium dla Komisji za rok 2023: wysłuchanie w sprawie RRF z udziałem komisarzy Valdisa Dombrovskisa i Paola Gentiloniego (Komisja Kontroli Budżetowej – Parlament Europejski – 12 listopada 2024 r.) [1] Parlament Europejski – The 100 largest recipients of Recovery and Resilience Facility funds.

([22]) Parlament Europejski – The 100 largest recipients of Recovery and Resilience Facility funds.

([23]) Trybunał Obrachunkowy – Sprawozdanie specjalne 13/2024 (wrzesień 2024 r.): „**Zalecenie 1 – Zagwarantowanie spójnego stosowania definicji »ostatecznego odbiorcy«.** Komisja powinna dopilnować, by państwa członkowskie jednakowo rozumiały znaczenie pojęcia »ostateczny odbiorca« i stosowały to pojęcie w sposób spójny”.

([24]) Zgodnie z opinią Europejskiego Komitetu Regionów ECON-VII/037 – *„Śródokresowy przegląd europejskiego planu odbudowy po pandemii COVID-19 (Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności)”* (przyjętą w październiku 2024 r.) (Dz.U. C, C/2024/7057, 4.12.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/7057/oj).

([25]) Zgodnie z opinią Europejskiego Komitetu Regionów ECON-VII/037 – on the *„Śródokresowy przegląd europejskiego planu odbudowy po pandemii COVID-19 (Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności)* (przyjętą w październiku 2024 r.) (Dz.U. C, C/2024/7057, 4.12.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/7057/oj).

([26]) Trybunał Obrachunkowy, Absolutorium dla Komisji za rok 2023: wysłuchanie w sprawie RRF z udziałem komisarzy Valdisa Dombrovskisa i Paola Gentiloniego (Komisja Budżetowa – Parlament Europejski – 12 listopada 2024 r.)[1] Parlament Europejski – The 100 largest recipients of Recovery and Resilience Facility funds.

4.4. ***Inwestycje muszą sprostać obecnym i przyszłym wyzwaniom***

4.4.1. EKES zgadza się z analizą i wnioskami zawartymi w raporcie Draghiego ([27]) na temat tego, w jaki sposób UE powinna sprostać obecnym licznym wyzwaniom ([28]), kładąc kres poważnemu niedoinwestowaniu w gospodarce europejskiej w ostatnich dziesięcioleciach i zwiększając zrównoważoną konkurencyjność. Jest to jednak tym trudniejsze do osiągnięcia, że wiele państw członkowskich musi obniżyć swój deficyt publiczny i poziom zadłużenia za pomocą krajowych planów budżetowo-strukturalnych określonych w nowych ramach unijnego zarządzania makroekonomicznego. Kompatybilność tych celów i polityk oraz ich odpowiednie finansowanie można zapewnić wyłącznie w dwojaki sposób. Po pierwsze należy lepiej koordynować inwestycje krajowe i wzmacniać je za pomocą europejskich wytycznych politycznych. Wymaga to wzmocnienia europejskiego semestru i poprawy jego funkcjonowania. Po drugie należy zwiększyć zdolność UE do finansowania poprzez znaczną restrukturyzację i zwiększenie środków w kolejnych WRF, przy jednoczesnym uwzględnieniu utworzenia funduszu na rzecz inwestycji strategicznych, w którym priorytetowo traktuje się finansowanie wspólnych dóbr europejskich i inwestycji krajowych odzwierciedlających główne europejskie priorytety polityczne. Należy również zwiększyć zdolność EBI do finansowania poprzez nową, udoskonaloną wersję konkretnych programów InvestEU (takich jak inicjatywa InvestAI i zapowiedziany europejski fundusz konkurencyjności).

4.4.2. Sprzeczność między potrzebą jednoczesnego radzenia sobie z gwałtownym wzrostem inwestycji a potrzebą obniżenia poziomu zadłużenia, bez negatywnego wpływu na politykę spójności społecznej, wymaga również działań w odniesieniu do dochodów podatkowych. Zdaniem EKES-u europejska polityka gospodarcza powinna zawierać wytyczne sprzyjające odpowiedniemu, sprawiedliwemu i bardziej skoordynowanemu opodatkowaniu na szczeblu UE, które byłoby korzystne dla wzrostu gospodarczego. To z kolei może przełożyć się na trwały wzrost dochodów publicznych. Co więcej, te wytyczne w sprawie opodatkowania powinny zostać dopasowane do każdego państwa członkowskiego z uwzględnieniem jego systemu podatkowego i struktury gospodarki, a także z myślą o równym podziale dochodów i bogactwa.

4.4.3. W raporcie Draghiego wskazano, że unijne oszczędności, które są o 50 % wyższe niż w USA, nie są odpowiednio przeznaczane na inwestycje. Nie można już odkładać działań niezbędnych do dokończenia budowy unii rynków kapitałowych i pokonania przeszkód, które od lat uniemożliwiają jej finalizację. Jednocześnie UE musi dokonać przeglądu i dostosować wszystkie strategie polityczne, które zachęcają do kierowania kapitału na priorytetowe cele inwestycyjne UE i sprzyjają temu procesowi.

4.4.4. Jednym z kluczowych elementów nowego Kompasu konkurencyjności UE będą również skoordynowane krajowe reformy i inwestycje. Komisja zapowiedziała utworzenie nowego narzędzia koordynacji konkurencyjności, które będzie stosowane równolegle ze środkami podejmowanymi przez państwa członkowskie w celu realizacji wspólnych priorytetów w dziedzinie konkurencyjności. Narzędzie to zakłada, że podejście polegające na łączeniu reform i inwestycji w celu realizacji priorytetów UE na szczeblu krajowym, wprowadzone w ramach europejskiego semestru i NextGenerationEU, zostanie uzupełnione skoordynowanymi działaniami transgranicznymi i ogólnounijnymi za pomocą narzędzia koordynacji konkurencyjności. Celem narzędzia będzie dążenie do dostosowania polityki przemysłowej i polityki w dziedzinie badań naukowych oraz inwestycji na szczeblu unijnym i krajowym. Będzie ono działać w powiązaniu z usprawnionym europejskim semestrem ukierunkowanym na reformy i inwestycje na rzecz konkurencyjności na szczeblu krajowym. Ponadto w kolejnych WRF wdrażanie narzędzia koordynacji konkurencyjności będzie wspierane przez nowy fundusz konkurencyjności. EKES apeluje o dalsze wyjaśnienia, w jaki sposób narzędzia te są powiązane z europejskim semestrem, aby uniknąć kolejnych zbędnych obciążeń administracyjnych.

Bruksela, dnia 30 kwietnia 2025 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Oliver RÖPKE

([27]) EU competitiveness: Looking ahead – Komisja Europejska.

([28]) Wyzwania związane z równoczesną reakcją na potrzebę zwiększenia wydajności i konkurencyjności ich gospodarek, znaczące wyzwania geopolityczne, zastosowanie koncepcji otwartej strategicznej autonomii w obszarach takich jak bezpieczeństwo i obrona, polityka przemysłowa i handlowa, postępy w realizacji celów transformacji ekologicznej i cyfrowej, wzmocnienie spójności społecznej i wdrożenie Europejskiego filaru praw socjalnych.