



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 28.11.2014 r.
COM(2014) 902 final

**KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY,
EUROPEJSKIEGO BANKU CENTRALNEGO, EUROPEJSKIEGO KOMITETU
EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO, KOMITETU REGIONÓW I EUROPEJSKIEGO
BANKU INWESTYCYJNEGO**

Roczna analiza wzrostu gospodarczego na 2015 r.

**KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY,
EUROPEJSKIEGO BANKU CENTRALNEGO, EUROPEJSKIEGO KOMITETU
EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO, KOMITETU REGIONÓW I EUROPEJSKIEGO
BANKU INWESTYCYJNEGO**

Roczna analiza wzrostu gospodarczego na 2015 r.

WPROWADZENIE

Unia Europejska przetrwała najgorszy od pokoleń kryzys finansowy i gospodarczy i tym samym uczyniła wiele, by stworzyć podstawy solidnego i trwałego wzrostu gospodarczego w przyszłości. Pomimo wysiłków podejmowanych na szczeblu krajowym i europejskim uzdrowienie gospodarki przebiegało jednak wolniej niż zakładano rok temu. Wiosną 2014 r. gospodarka zaczęła spowalniać. Kryzys gospodarczy stał się przyczyną trwającego wciąż kryzysu społecznego, a powolne uzdrawianie gospodarki utrudnia działania w kierunku obniżenia wysokiego poziomu bezrobocia.

Wprawdzie sytuacja gospodarcza na świecie po części tłumaczy obecne spowolnienie gospodarcze, to w grę wchodzi konkretne czynniki wewnętrzne, które uniemożliwiają szybszy wzrost gospodarczy w UE. Sytuacja w poszczególnych państwach członkowskich jest bardzo zróżnicowana. Czynniki, które w dalszym ciągu hamują wzrost gospodarczy, są: rozdrobnienie rynków finansowych będące wynikiem kryzysu finansowego i kryzysu związanego z długiem publicznym; konieczność zmniejszenia zadłużenia przedsiębiorstw, gospodarstw oraz zredukowania długu publicznego; nieukończony proces uregulowania zakłóceń równowagi makroekonomicznej; oraz nadwyrężone zaufanie z powodu braku pewności co do prognoz gospodarczych i zaangażowania w reformy strukturalne i instytucjonalne. Niski wzrost wydajności, niskie poziomy inwestycji i wysokie bezrobocie strukturalne ograniczają perspektywy wzrostu gospodarczego w Europie.

Równocześnie UE i jej państwa członkowskie muszą zmierzyć się z wieloma tendencjami długoterminowymi mającymi wpływ na tworzenie miejsc pracy i na wzrost gospodarczy, a szczególnie powiązanymi ze zmianami społecznymi i demograficznymi, globalizacją, wydajnością i rozwojem technologicznym, presją na zasoby i problemami związanymi ze środowiskiem naturalnym, a także ogólnie słabszym wzrostem w krajach wschodzących i rozwijających się.

Powołanie nowej Komisji, która postawiła przed sobą ambitny program na rzecz zatrudnienia, wzrostu, sprawiedliwości oraz zmian demokratycznych¹, jest odpowiednim momentem, by zacząć od nowa. Najwyższy czas, by pobudzić wzrost gospodarczy w całej UE i nadać nowy impuls procesowi zmian. Niniejsza roczna analiza wzrostu gospodarczego wraz z towarzyszącymi jej dokumentami przedstawia pakiet na rzecz zatrudnienia, wzrostu i inwestycji zapowiedziany jako pierwszy priorytet wytycznych politycznych dla nowego składu Komisji.

Ramka 1 - Kluczowe ustalenia zawarte w prognozie Komisji z jesieni 2014 r.²

- Zakłada się, że realny wzrost PKB wyniesie 1,3 % w UE i 0,8 % w strefie euro za cały rok 2014. Następnie w 2015 r. prognozuje się dalszy powolny wzrost, odpowiednio do 1,5 % i 1,1 % w miarę poprawy popytu na rynkach zagranicznych i krajowych. W 2016 r. ma nastąpić przyspieszenie aktywności gospodarczej do 2,0 % w UE i 1,7 % w strefie euro.

¹ Por. Wytyczne polityczne na następną kadencję Komisji Europejskiej z dnia 15 lipca 2014 r.: http://ec.europa.eu/about/junker-commission/docs/pg_pl.pdf

² Prognoza Komisji z jesieni 2014 r., 4 listopada 2014 r.: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2014/pdf/ee7_en.pdf

- W sierpniu 2014 r. liczba osób bezrobotnych wyniosła 24,6 mln, z czego 5 mln to osoby w wieku od 15 do 24 lat. Stopa długotrwałego bezrobocia jest bardzo wysoka. Wskaźniki bezrobocia drastycznie się różnią w poszczególnych państwach członkowskich i wahają się od 5,1 % w Niemczech i 5,3 % w Austrii do 24,8 % w Hiszpanii i 26,8 % w Grecji w 2014 r.
- Oczekuje się, że w tym roku utrzyma się niska inflacja, której będą towarzyszyć niższe ceny towarów, zwłaszcza energii i żywności, oraz słabsze niż oczekiwano prognozy gospodarcze. Stopniowe ożywienie aktywności gospodarczej przez cały okres objęty prognozą doprowadzi według przewidywań do wzrostu inflacji w UE: z 0,6 % w 2014 r. do 1,0 % w 2015 r. oraz 1,6 % w 2016 r.
- W tym roku relacja deficytu do PKB ma w dalszym ciągu spadać, choć wolniej niż w 2013 r.: z 4,5 % w 2011 r. do 3,0 % w UE i 2,6 % w strefie euro. Prognozuje się, że deficyt publiczny będzie maleć w ciągu najbliższych dwóch lat, czemu sprzyjać będzie większa aktywność gospodarcza. Wskaźniki długu do PKB w UE i w strefie euro mają osiągnąć wartość szczytową w przyszłym roku – odpowiednio 88,3 % i 94,8 % – i utrzymać się na wysokim poziomie w wielu państwach.

W niniejszej rocznej analizie wzrostu gospodarczego na 2015 r. Komisja, która objęła urząd w dniu 1 listopada 2014 r., nakreśliła główne cechy swojego programu na rzecz wzrostu gospodarczego i tworzenia nowych miejsc pracy. Ożywienie wzrostu gospodarczego jest możliwe tylko pod warunkiem, że instytucje UE i państwa członkowskie będą z sobą współpracowały, aby skutecznie realizować społeczną gospodarkę rynkową w Europie. W niniejszej rocznej analizie omówiono dalsze możliwe działania na poziomie UE mające pomóc państwom członkowskim przywrócić wyższy poziom wzrostu i czynić postępy na drodze do zrównoważonego rozwoju. Aby tak się stało, konieczne będzie zdecydowane zaangażowanie się w zmiany i zobowiązanie do prowadzenia krajowej polityki w inny sposób niż dotychczas.

1. ZINTEGROWANE PODEJŚCIE

Obecnie głównym problemem stało się ryzyko uporczywie niskiego wzrostu gospodarczego, prawie zerowa inflacja oraz wysokie bezrobocie. Wpływ kryzysu ma nie tylko cykliczny charakter, co przejawia się słabym łącznym popytem, ale zawiera także istotny element strukturalny, który skutkuje obniżeniem potencjalnego wzrostu gospodarek UE.

Należy połączyć politykę strukturalną, budżetową i pieniężną w ramach zintegrowanego podejścia sprzyjającego wzrostowi gospodarczemu, by skutecznie zmierzyć się z tym wyzwaniem, podejmując działania po stronie popytu i podaży naszych gospodarek. Wymaga to działań na wszystkich szczeblach rządu w wymiarze globalnym, zwłaszcza w kontekście państw G20, ale też unijnym, krajowym, regionalnym i lokalnym.

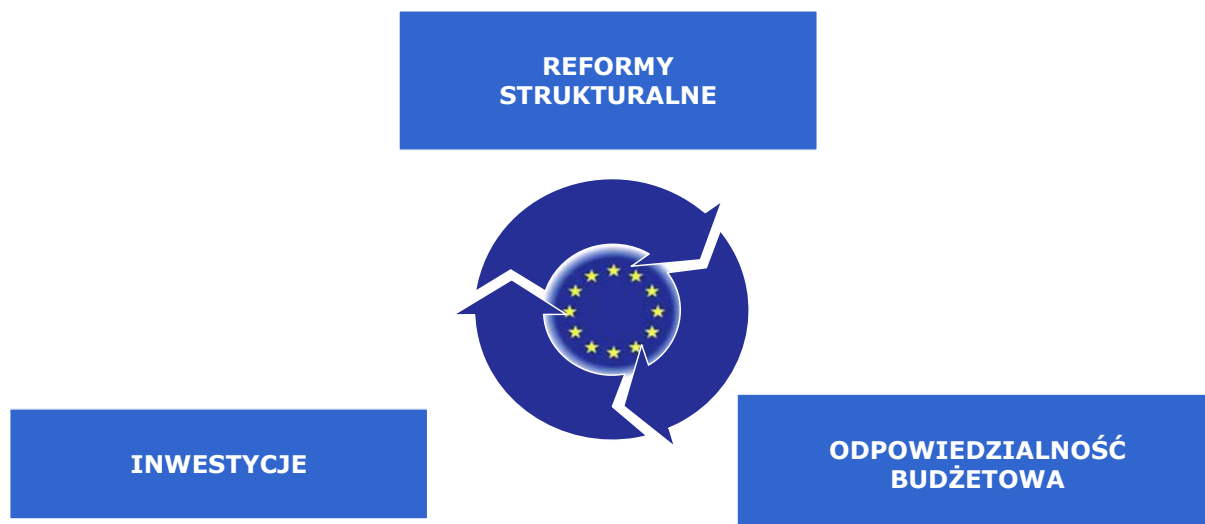
Równocześnie Europejski Bank Centralny (EBC), w ramach swojego mandatu i przy pełnej niezależności, będzie nadal pełnił kluczową rolę w ogólnym kształtowaniu polityki w strefie euro. EBC ponosi wyłączną odpowiedzialność za politykę pieniężną w strefie euro. Podjął on szereg ważnych działań w kierunku złagodzenia kursu polityki monetarnej i lepszego przełożenia jej na szerzej pojęte warunki finansowe, zwłaszcza dzięki swojemu programowi zakupu papierów wartościowych zabezpieczonych aktywami, który ruszył w październiku 2013 r. Program ten wraz z programem emisji zabezpieczonych obligacji oraz

ukierunkowanymi dłuższymi operacjami refinansującymi (TLTRO) wywrze znaczący wpływ na bilans EBC. Zakłada się, że bilans będzie zmierzał ku wielkości z początku 2012 r. Działania te powinny wspierać aktywność gospodarczą, w miarę jak ich efekty stają się namacalne w gospodarce.

Nadszedł czas, by władze publiczne na wszystkich szczeblach wzięły odpowiedzialność za gospodarkę. Zważywszy na różnice między państwami członkowskimi właściwe podejście będzie się nieuchronnie różnić w poszczególnych państwach, niemniej jednak pozostanie częścią wspólnego zintegrowanego podejścia. Komisja zaleca trzy główne filary polityki gospodarczej i społecznej UE w 2015 r.:

- **Skoordynowane działania stymulujące wzrost inwestycji:** oprócz niniejszej rocznej analizy wzrostu gospodarczego Komisja przedstawia plan inwestycyjny dla Europy, który powinien przyciągnąć dodatkowe inwestycje publiczne i prywatne warte co najmniej 315 mld EUR w latach 2015–2017 i poprawić ogólne warunki inwestowania.
- **Odnowione zobowiązanie do reform strukturalnych:** zasadnicze znaczenie dla państw członkowskich ma uwolnienie się od zadłużenia i pobudzanie tworzenia większej liczby i lepszej jakości miejsc pracy. Postępy na poziomie poszczególnych państw i UE w obszarach takich jak usługi, energia, telekomunikacja i gospodarka cyfrowa, jak również poprawa warunków dla przedsiębiorstw stwarzają nowe możliwości w zakresie miejsc pracy i wzrostu gospodarczego. Ograniczenie biurokracji na poziomie Europy i poszczególnych państw w ramach programu na rzecz lepszych regulacji prawnych ma zasadnicze znaczenie dla zapewnienia właściwego otoczenia regulacyjnego i promowania klimatu sprzyjającego przedsiębiorczości i tworzeniu miejsc pracy. Wymaga to wzięcia odpowiedzialności na poziomie krajowym oraz zaangażowania na najwyższym szczeblu rządowym, a także na poziomie parlamentów narodowych. Nadanie tym działaniom wymiaru europejskiego niesie z sobą ogromne możliwości.
- **Dążenie do odpowiedzialności budżetowej:** pomimo znacznych postępów w zakresie konsolidacji budżetowej państwa członkowskie wciąż muszą zapewnić długoterminową kontrolę nad poziomem deficytu i zadłużenia. Polityka budżetowa powinna być zróżnicowana, odpowiednio do sytuacji panującej w każdym państwie. Państwa członkowskie dysponujące większą przestrzenią fiskalną powinny przedsięwziąć środki pobudzające popyt krajowy, kładąc szczególny nacisk na inwestycje. Ponadto należy poprawić jakość finansów publicznych poprzez zwiększenie wydajności wydatków i priorytetowe potraktowanie produktywnych inwestycji w wydatkach rządowych, a także poprzez udoskonalenie systemu podatkowego, tak aby był bardziej wydajny i bardziej sprzyjał inwestycjom. Zarządzenie takim problemom jak oszustwa podatkowe i uchylanie się od opodatkowania ma zasadnicze znaczenie dla zapewnienia uczciwości i pozwoli państwom członkowskim pobierać należne im podatki.

Wykres 1. Zintegrowane podejście



Równoczesne działania we wszystkich trzech obszarach mają istotne znaczenie dla odbudowania zaufania, zmniejszenia niepewności będącej przeszkodą dla inwestycji oraz maksymalnego wykorzystania silnych i wzajemnie sprzężonych efektów wszystkich trzech filarów, które z sobą współdziałają. Nie ulega wątpliwości, że odnowione zobowiązanie do podjęcia reform strukturalnych będzie miało ogromne znaczenie dla stabilności finansów publicznych oraz przyciągnięcia inwestycji.

Z myślą o wdrożeniu logiki nowego zintegrowanego podejścia Komisja proponuje zoptymalizować i wzmocnić europejski semestr w ramach koordynacji polityki gospodarczej, by wspierać wspomniane trzy filary.

W celu wzmocnienia relacji między reformami strukturalnymi, inwestycjami i odpowiedzialnością budżetową Komisja przekaże ponadto dalsze wytyczne w zakresie optymalnego wykorzystania elastyczności, która jest wpisana w istniejące przepisy paktu stabilności i rozwoju.³

2. POBUDZANIE INWESTYCJI

Niski poziom inwestycji utrudnia uzdrowienie gospodarcze w Europie

Zachodzi pilna potrzeba pobudzenia inwestycji w Europie. W wyniku kryzysu poziom inwestycji obniżył się o 15 %, tj. o około 430 mld EUR, od 2007 r., w którym osiągnął szczytową wartość. W niektórych państwach członkowskich spadek ten jest jeszcze bardziej drastyczny.⁴ Jesienne prognozy Komisji pokazują, że niski poziom inwestycji powstrzymuje niepewny proces uzdrowienia gospodarki.

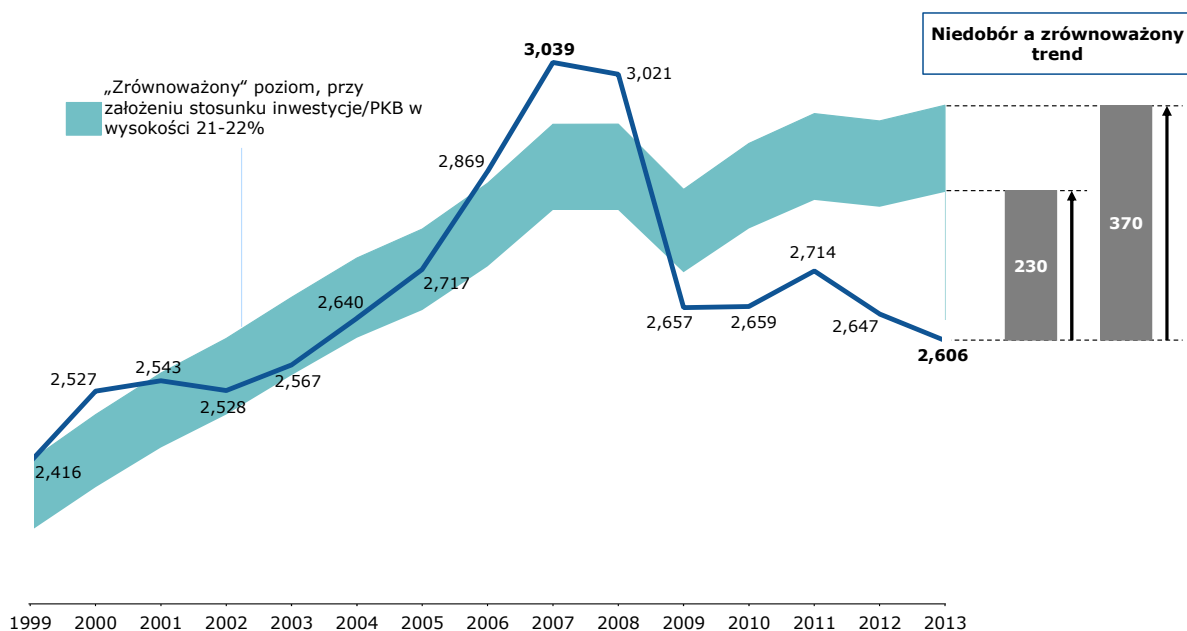
³ Jak zapowiedziano w Wytycznych politycznych na następną kadencję Komisji Europejskiej z dnia 15 lipca 2014 r.

⁴ Dotyczy to szczególnie Włoch (-25 %), Portugalii (-36 %), Hiszpanii (-38 %), Irlandii (-39 %) i Grecji (-64 %).

Celem nie jest powrót do szczytowego poziomu z 2007 r. i realizowanie tego samego rodzaju inwestycji - niektóre inwestycje sprzed kryzysu nie spełniały kryteriów zrównoważonego rozwoju. Niepokoi jednak fakt, że w przeciwieństwie do Stanów Zjednoczonych nie widać ostatnio ożywienia inwestycji w Europie. W 2013 r. inwestycje generowały 19,3 % PKB, tj. blisko 2 punkty procentowe poniżej historycznego średniego poziomu, jeśli wykluczyć lata, w których gospodarka charakteryzowała się zmienną koniunkturą. Dla Europy oznacza to lukę inwestycyjną w wysokości od 230 mld do 370 mld EUR poniżej jej długoterminowych tendencji.

Wykres 2. Ostatnie tendencje inwestycyjne w UE

(Realne nakłady brutto na środki trwałe, UE-28, ceny z 2013 r., w mld EUR)



Równocześnie jednak nie są wypełniane znaczne potrzeby inwestycyjne. Przykładowo, gospodarstwa domowe i przedsiębiorstwa muszą – i chcą – korzystać z ostatnich technologii i dążyć do rozwiązań, które będą bardziej energo- i zasobooszczędne. W porównaniu do naszych kluczowych konkurentów systemy edukacyjne i systemy innowacji są słabiej wyposażone i finansowane w mniejszym stopniu. System opieki społecznej wymaga modernizacji, tak aby mógł sprostać wyzwaniu, jakim jest szybko starzejące się społeczeństwo. Konieczne jest również unowocześnienie sieci w sektorze energetycznym poprzez wyposażenie ich w ostatnie rozwiązania technologiczne, zintegrowanie odnawialnych źródeł energii oraz zdywersyfikowanie naszych źródeł dostaw. Należy zmodernizować infrastrukturę transportową, zmniejszyć zagęszczenie ruchu oraz poprawić połączenia handlowe. W dziedzinie ochrony środowiska potrzebne są lepsze obiekty unieszkodliwiania odpadów, obiekty do recyklingu oraz oczyszczalnie ścieków. Ponadto potrzebujemy dalekosiężnych i szybszych sieci szerokopasmowych oraz bardziej inteligentnych ośrodków danych w Europie.

Potrzeby te są tym bardziej dotkliwe, że od wielu lat jesteśmy świadkami niewielkiego lub zerowego wzrostu oraz ryzyka kurczenia się i starzenia kapitału produkcyjnego Europy. Może to jeszcze bardziej zmniejszyć naszą konkurencyjność i potencjał wzrostu, rzutując na naszą produktywność i zdolność do tworzenia miejsc pracy.

Nie ma na to jednej ani prostej odpowiedzi. Jest kilka przyczyn tych nijakich wyników inwestycyjnych, a mianowicie osłabione zaufanie inwestorów, niższe oczekiwania w zakresie popytu oraz wysokie zadłużenie gospodarstw domowych, przedsiębiorstw i władz publicznych. W wielu regionach niepewne perspektywy oraz ryzyko kredytowe uniemożliwiły MŚP uzyskanie środków na finansowanie wartościowych projektów.

Sektor prywatny wypracował znaczne oszczędności i osiągnął wystarczającą płynność, lecz pieniądze te nie docierają do gospodarki realnej w Europie. To właśnie tutaj władze publiczne na wszystkich szczeblach mają do odegrania swoją rolę.

Wiele można uczynić na poziomie krajowym i regionalnym

Władze krajowe i regionalne mają do odegrania kluczową rolę we wspieraniu niezbędnych reform strukturalnych, wywiązywaniu się z odpowiedzialności budżetowej i stymulowaniu inwestycji w celu wspierania wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. Państwa członkowskie posiadające możliwości budżetowe muszą zwiększyć inwestycje. Wszystkie państwa członkowskie, lecz zwłaszcza te o ograniczonej przestrzeni fiskalnej, powinny w swoich budżetach zapewnić wydajne korzystanie z zasobów, priorytetowo traktować wydatki na inwestycje i wydatki pobudzające wzrost, lepiej wykorzystywać fundusze UE, którymi dysponują, i stworzyć otoczenie bardziej sprzyjające inwestycjom podmiotów prywatnych.

Najbliższe miesiące oznaczają wyjątkową okazję dla władz krajowych i regionalnych, by optymalnie wykorzystać budżet UE na lata 2014–2020, ponieważ dostępne stają się nowe narzędzia i instrumenty. Budżet UE na ten siedmioletni okres wynosi 960 mld EUR, co przekłada się na 140 mld EUR w skali roku, to jest równowartość 1 % PKB UE. Kluczowe programy UE takie jak „Horyzont 2020” (innowacje i badania), instrument „Łącząc Europę” (infrastruktura) oraz COSME (finansowanie MŚP) otrzymują obecnie finansowanie.

Dotyczy to również nowej generacji europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych, które zapewnią 350 mld EUR na nowe inwestycje w latach 2014–2020. Przełoży się to na inwestycje o wartości ponad 600 mld EUR, jeśli uwzględnić współfinansowanie krajowe. Fundusze te mają różną wagę w poszczególnych państwach, ale wszędzie mogą one odgrywać bardzo strategiczną rolę, stanowiąc średnio 10 % łącznych inwestycji publicznych w UE.

Plan inwestycyjny dla Europy

Plan inwestycyjny dla Europy prezentowany przez Komisję wraz z niniejszą roczną analizą wzrostu gospodarczego będzie uzupełnieniem i bodźcem dla obecnie podejmowanych działań. Przewiduje on mobilizację co najmniej 315 mld EUR od chwili obecnej do końca 2017 r. na dodatkowe inwestycje publiczne i prywatne. Będzie to możliwe przede wszystkim dzięki połączeniu sił przez instytucje UE i Europejski Bank Inwestycyjny (EBI) i ustanowienie nowego Europejskiego Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych. Oddziaływanie planu będzie spotęgowane i przekroczy wartość 315 mld EUR, gdy zaangażuje się w niego więcej zainteresowanych stron, dobrowolnie wnosząc dodatkowy wkład: państwa członkowskie, krajowe banki rozwoju, władze regionalne oraz inwestorzy prywatni – wszystkie te podmioty mają zasadniczą rolę do odegrania. Co istotne, w kontekście oceny finansów publicznych w ramach paktu stabilności i wzrostu, Komisja przyjmie stanowisko, w którym opowie się za wnoszeniem wkładów kapitałowych na rzecz nowego funduszu.

Te dodatkowe pieniądze powinno się przeznaczyć na infrastrukturę, zwłaszcza na sieci szerokopasmowe i energetyczne; infrastrukturę transportową, zwłaszcza w ośrodkach przemysłowych; edukację, badania i innowacje; energię ze źródeł odnawialnych i efektywność energetyczną. Są to obszary, w których wyraźnie zarysowują się potrzeby, a także oczekuję się, że postępy przyniosą duże korzyści w wymiarze gospodarczym i społecznym.

W miarę realizacji plan inwestycyjny będzie służyć osiągnięciu trzech powiązanych ze sobą celów polityki. Cele te są następujące: odwrócenie tendencji spadkowych w dziedzinie inwestycji oraz dodatkowe stymulowanie tworzenia miejsc pracy i uzdrowienia gospodarki UE; podjęcie decydującego kroku w kierunku zaspokajania długoterminowych potrzeb naszej gospodarki poprzez poprawę jej konkurencyjności w strategicznych obszarach; wzmocnienie europejskiego wymiaru naszego kapitału ludzkiego i naszej infrastruktury fizycznej, ze szczególnym uwzględnieniem połączeń międzysystemowych o istotnym znaczeniu dla naszego jednolitego rynku.

Przy opracowywaniu planu inwestycyjnego wzięto pod uwagę ograniczoną przestrzeń fiskalną krajowych rządów, by uniknąć obciążenia dla krajowych finansów publicznych. Odpowiedzialność budżetowa jest elementem odbudowy zaufania, które potrzebne jest Europie, by wyjść z kryzysu. Z tego powodu plan opiera się na rozwiązaniach dostępnych na poziomie UE i na wsparciu ze strony organów o ugruntowanej pozycji oraz na stosowaniu ustalonych procedur, co pomoże przyspieszyć osiągnięcie celów oraz przyczyni się do sumiennej realizacji i rozliczalności inwestycji.

Ramka 2. Główne cechy planu inwestycyjnego dla Europy

Plan inwestycyjny dla Europy opiera się na trzech wzajemnie wspierających się elementach:

- Mobilizacja co najmniej 315 mld EUR na dodatkowe finansowanie inwestycji od chwili obecnej do końca 2017 r.
- Ukierunkowane inicjatywy, aby mieć pewność, że inwestycje odpowiadają potrzebom gospodarki realnej.
- Środki mające poprawić warunki inwestowania, co zwiększy atrakcyjność inwestowania w Europie.

Mobilizacja co najmniej 315 mld EUR na dodatkowe finansowanie inwestycji na poziomie UE

- Utworzenie nowego Europejskiego Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych w ścisłej współpracy z EBI będzie miało na celu wspieranie strategicznych inwestycji o znaczeniu europejskim oraz wspieranie finansowania ryzyka w przypadku MŚP i spółek o średniej kapitalizacji w całej Europie.
- W pełni wykorzystane będą europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne. Oznacza to, że fundusze UE, które pozostały w okresie programowania na lata 2007-2013, będą jak najlepiej wydatkowane. Co więcej, oznacza to większe wykorzystanie środków UE na lata 2014-2020 poprzez dwukrotne (w skali ogólnej) zwiększenie udziału innowacyjnych instrumentów finansowych oraz maksymalne wykorzystanie współfinansowania ze źródeł prywatnych.

Dopilnowanie, by fundusze docierały do gospodarki realnej

- Na podstawie sprawozdania grupy zadaniowej Komisji, EBI i państw członkowskich z grudnia 2014 r. utworzona zostanie na poziomie UE przejrzysta lista projektów nadających się do zainwestowania.
- W ramach jednego „centrum” doradztwa inwestycyjnego dla promotorów projektów, inwestorów i instytucji zarządzających zgromadzone zostaną źródła wiedzy fachowej i pomocy technicznej.
- Komisja i EBI wraz z organami krajowymi i regionalnymi będą współpracować z promotorami projektów, inwestorami i zainteresowanymi instytucjami nad ułatwieniem realizacji kluczowych projektów inwestycyjnych.

Poprawa otoczenia inwestycyjnego

- Działania ulepszające ramy regulacyjne na poziomie poszczególnych państw i Europy, tak by były one jasne i przewidywalne i zachęcały do inwestycji.
- Działania zmierzające do opracowania nowych i alternatywnych źródeł długoterminowego finansowania gospodarki i utworzenia unii rynków kapitałowych.
- Działania mające na celu dokończenie tworzenia jednolitego rynku w kluczowych sektorach takich jak rynek energii, transport i gospodarka cyfrowa.

3. ODNOWIONE ZOBOWIĄZANIE DO REFORM STRUKTURALNYCH

Ogromne znaczenie dla rozwoju gospodarczego ma zwiększenie konkurencyjności Europy oraz zapewnienie odpowiedniego otoczenia regulacyjnego dla długoterminowych inwestycji. Reformy strukturalne mogą być pomocne w przyciąganiu inwestycji produkcyjnych podmiotów prywatnych, zwłaszcza w sektorach sieciowych i w zakresie inteligentnych systemów produkcji, gdzie potrzeby inwestycyjne są znaczne. Na poziomie UE wymaga to dalszego pogłębiania jednolitego rynku oraz unikania nadmiernie obciążających regulacji, przede wszystkim dla małych i średnich przedsiębiorstw, poprawy dostępu do finansowania oraz zapewnienia jakości inwestowania w badania i innowacje. Na poziomie państw członkowskich działania te należy uzupełnić o ambitne wdrażanie reform strukturalnych na rynku produktów, usług i rynku pracy.

USUWANIE NAJWIĘKSZYCH BARIER NA POZIOMIE UE

Priorytetem jest utworzenie jednolitego rynku towarów i usług. Jednolity rynek europejski, który liczy ponad 500 mln konsumentów, pozostaje największą siłą napędową wzrostu gospodarczego na poziomie UE. Będzie to wymagało poważnego skoncentrowania się na dalszym zintegrowaniu rynków towarów i usług, gdzie potencjał wzrostu, innowacji i zatrudnienia jest znaczny – w internecie i poza nim. Ważne jest przy tym wykorzystanie synergii sprawnie funkcjonującego jednolitego rynku i przemysłu. Konsumentom powinni być w stanie korzystać ze zintegrowanego jednolitego rynku, który oferuje te same możliwości, co ich rynki krajowe. Pogłębiony jednolity rynek przyniesie również korzyści w stosunkach zewnętrznych. Wzmocni on pozycję europejskich przedsiębiorstw w globalnych łańcuchach wartości, przyciągnie inwestycje oraz zapewni Unii lepszą pozycję do tworzenia silniejszych powiązań z nowymi ośrodkami światowego wzrostu gospodarczego za pomocą porozumień handlowych, które poprawiają zbieżność naszych przepisów z przepisami naszych głównych partnerów handlowych.

Jednolity rynek cyfrowy ma zasadnicze znaczenie dla tworzenia miejsc pracy, wzrostu gospodarczego i innowacji. Gospodarka światowa staje się gospodarką cyfrową. Technologie informacyjne i komunikacyjne są nie tylko sektorem, lecz także podstawą nowoczesnej innowacyjnej gospodarki. Połączony jednolity rynek cyfrowy mógłby przynieść wzrost wydajności sięgający do 260 mld EUR rocznie.⁵ Technologia cyfrowa oferuje nowe sposoby wytwarzania produktów i świadczenia usług, począwszy od samochodów i środków chemicznych po dystrybucję detaliczną i energię, zmieniając sposób, w jaki pracujemy i zdobywamy wiedzę. Dobra pozycja w gospodarce cyfrowej będzie decydująca dla przyszłej konkurencyjności UE oraz powrotu na ścieżkę wzrostu gospodarczego. Usługi cyfrowe są ważne dla wydajności i bezpieczeństwa kluczowej strategicznej infrastruktury Europy, takiej jak infrastruktura energetyczna i kolejowa. Co najważniejsze, rynek cyfrowy niesie z sobą olbrzymie korzyści dla społeczeństwa - dostęp do towarów i usług oraz informacji, a także wolność słowa, kreatywność, lepszą opiekę zdrowotną i usługi publiczne. Nie mamy jak dotąd jednolitego rynku cyfrowego. Tylko 14 % MŚP prowadzi sprzedaż w internecie. Tylko 12 % konsumentów robi zakupy za granicą. Konsumentów są sfrustrowani, gdy nie mogą uzyskać dostępu do usług cyfrowych w innym państwie członkowskim z powodu restrykcyjnych praktyk biznesowych lub przeszkód prawnych. Przedsiębiorcy będą mogli w pełni czerpać z możliwości, jakie stwarza sektor cyfrowy, tylko wówczas, gdy przestrzegane będą wspólne dla Europy wysokiej jakości przepisy w zakresie ochrony danych i odbudowane zostanie zaufanie wśród konsumentów.

Konieczne są dalsze reformy strukturalne na rynkach energii, by stworzyć odporną unię energetyczną z perspektywiczną polityką w zakresie zmiany klimatu zgodnie z celami strategii „Europa 2020” oraz ramami polityki klimatyczno-energetycznej do roku 2030, uzgodnionymi przez Radę Europejską w październiku 2014 r., a także by poprawić bezpieczeństwo dostaw energii oraz dokończyć tworzenie wewnętrznego rynku energii. Wymaga to dopracowania koncepcji rynku energii, wzmocnienia obecnego rynku opartego na instrumentach, a także modernizacji i rozbudowy infrastruktury energetycznej. Powinno to umożliwić swobodny przepływ energii w obrębie UE, wyeliminować wyspy energetyczne oraz zintegrować odnawialne źródła energii w jednej sieci. Największym wyzwaniem będzie finansowanie potrzebnych inwestycji. Wprawdzie unijne fundusze strukturalne i inwestycyjne zapewnią znaczne wsparcie, to potrzebne są innowacyjne mechanizmy finansowe, by stymulować wzrost inwestycji w modernizację infrastruktury energetycznej oraz zachęcać prywatne gospodarstwa domowe do inwestowania w efektywność energetyczną.

Potrzebne są ambitne działania, by zapewnić unijne ramy regulacyjne na rzecz miejsc pracy, wzrostu gospodarczego i inwestycji. Komisja priorytetowo potraktuje ogólny przegląd istniejącego ustawodawstwa, który rozpoczęła w grudniu 2012 r. od uruchomienia programu sprawności i wydajności regulacyjnej (REFIT). W rezultacie prawo UE powinno być prostsze i mniej kosztowne dla obywateli i przedsiębiorstw. Komisja będzie dalej wzmacniać swoje narzędzia regulacyjne (ocena skutków, analiza), w ścisłej współpracy z innymi instytucjami europejskimi, państwami członkowskimi i zainteresowanymi stronami.

Usuwanie barier regulacyjnych, o których mowa powyżej, powinno iść w parze z wprowadzeniem nowego Europejskiego Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych stworzonego przez Komisję w partnerstwie z EBI.

⁵ „Mapping the Cost of Non-Europe 2014-19”, opracowanie opublikowane przez Parlament Europejski w lipcu 2014 r.

REFORMY STRUKTURALNE NA POZIOMIE PAŃSTW CZŁONKOWSKICH

Konieczna jest reforma i modernizacja naszych gospodarek, by wzmocnić europejski model społeczny. Ważne jest, by wszyscy członkowie społeczeństwa, zwłaszcza partnerzy społeczni, mogli odgrywać rolę w tym procesie i proaktywnie wspierać zmiany.

Ambitne wdrożenie reform strukturalnych na rynkach produktów, usług i pracy może przyczynić się do zwiększenia produktywności, odzyskania konkurencyjności oraz poprawy otoczenia biznesu, tym samym pobudzając także inwestycje. Może ono doprowadzić do trwałego przywrócenia równowagi w naszym modelu wzrostu, do zredukowania negatywnych skutków wynikających z koniecznego procesu oddłużania sektora prywatnego oraz do zapobieżenia szkodliwym zakłóceniom równowagi makroekonomicznej. Ponadto dzięki wpływowi na wzrost gospodarczy, produktywność i zatrudnienie (pod warunkiem funkcjonowania odpowiednich kanałów wpływu) wdrożenie reform strukturalnych może poprawić ogólną sytuację społeczną oraz pomóc zmniejszyć ubóstwo, a także zwiększyć zdolność obsługi zadłużenia prywatnego i publicznego.

Pomimo osiągnięć niektórych państw członkowskich, zwłaszcza tych bardziej narażonych na trudności, we wszystkich państwach członkowskich niezbędne są dodatkowe reformy. Ostatnie doświadczenia pokazały, że ambitne działania przynoszą jednoznaczne wyniki (zob. ramka 3).

Ramka 3. Przykłady skutecznych reform strukturalnych w państwach członkowskich

- W grudniu 2013 r. rząd **Hiszpanii** zatwierdził ustawę gwarantującą jedność rynku na rzecz swobody poruszania się, swobody przedsiębiorczości oraz swobodnego przepływu towarów. Ustawa ta stanowi ambitny krok w kierunku racjonalizacji nakładających się na siebie przepisów prawnych w Hiszpanii, ponieważ przeciwdziała ona rozdrobnieniu na rynku krajowym oraz zwiększa konkurencję na rynkach produktowych. Władze Hiszpanii oceniają, że z czasem reforma przyniesie wzrost PKB o ponad 1,5 %.
- W latach 2011-2013 w **Portugalii** przeprowadzono szereg reform rynku pracy. Ujednolicono zasady ochrony pracowników zatrudnionych na umowę na czas nieokreślony oraz na umowę na czas określony. Uelastyczniono przepisy dotyczące czasu pracy oraz podjęto środki, by lepiej dostosować wynagrodzenia do produktywności na poziomie spółek. Zreformowano ponadto zasiłki dla bezrobotnych i poszerzono grupę osób uprawnionych do takich zasiłków. Dokonano reformy publicznej służby zatrudnienia, przeglądu istniejącej aktywnej polityki rynku pracy oraz wprowadzono nowe programy, m.in. skierowane do młodzieży. Od 2013 do 2014 r. stopa bezrobocia spadła o ok. 2 punkty procentowe.
- **Polska** zapoczątkowała ambitną reformę mającą ułatwić dostęp do zawodów regulowanych. W ramach pierwszego etapu reformy w 2013 r. ułatwiono dostęp do 50 zawodów regulowanych, w tym zawodu prawnika, notariusza, agenta nieruchomości i taksówkarza. W kwietniu 2014 r. parlament przyjął decyzje w sprawie kolejnych 91 zawodów regulowanych, a na początku 2015 r. planowane są reformy deregulujące dostęp do dodatkowych 101 zawodów.
- W 2013 r. **Włochy** wdrożyły szereg środków mających zwiększyć konkurencję i przejrzystość na rynku gazu i energii elektrycznej. Podjęte przez rząd włoski inicjatywy pomogły zaradzić długotrwałemu problemowi wysokich cen energii w tym kraju oraz,

według szacunków organu regulacji energetyki, obniżyć ceny uiszczane przez odbiorców końcowych.

Komisja zaleca, by w 2015 r. państwa członkowskie skupiły się na kilku kluczowych reformach. Wybrane obszary są ważne dla wszystkich państw członkowskich, choć podjęte przez nie konkretne środki będą się różnić. W strefie euro należy zwrócić szczególną uwagę na lepszą koordynację niektórych z tych reform, by zwiększyć pozytywny efekt synergii i uniknąć skutków ubocznych na innych rynkach. Obszary reform są następujące:

1. Poprawa dynamiki rynków pracy i zaradzenie problemowi wysokiego poziomu bezrobocia. Najbardziej konkurencyjne i odporne są te państwa, w których spółki i przedsiębiorcy cenią ciągły rozwój umiejętności i najczęściej w niego inwestują, wspiera się innowacyjność, a mieszkańcy mogą z łatwością zmieniać pracę i sektor zatrudnienia oraz przenosić się między regionami.

Przepisy i instytucje chroniące zatrudnienie powinny zapewniać odpowiednie warunki, które sprzyjają rekrutacji nowych pracowników, a zarazem oferują nowoczesny poziom ochrony osobom zatrudnionym i szukającym pracy. Państwa członkowskie muszą dłożyć większych starań, aby usunąć przeszkody w tworzeniu miejsc pracy, angażując w te działania partnerów społecznych, a w razie konieczności reformując system rozstrzygania sporów zbiorowych. Należy zintensyfikować reformy zmierzające do obniżenia klina podatkowego, aby przywrócić zatrudnienie. Ograniczenie segmentacji rynków pracy powinno pomóc wyeliminować bariery w zatrudnianiu osób, które są obecnie bezrobotne bądź zatrudnione w niepełnym wymiarze czasu pracy lub na umowę na czas określony, a także ułatwiać awans zawodowy.

UE potrzebuje wykwalifikowanych pracowników w sektorach wzrostu, takich jak gospodarka cyfrowa, sektory ekologiczne oraz ochrona zdrowia. Edukacja ma do odegrania kluczową rolę w zapewnianiu umiejętności odpowiednich do potrzeb rynku pracy. Szkolenia zawodowe i dualne systemy kształcenia powinny zostać zmodernizowane, aby wyposażały młodych ludzi w odpowiedni zestaw umiejętności. Nadrzędnym priorytetem powinny być programy uczenia się przez całe życie, realizowane z udziałem podmiotów publicznych i prywatnych oraz bardziej dostępne dla osób w każdym wieku i dla najbardziej potrzebujących. Konieczna jest też lepsza ocena umiejętności potrzebnych na poziomie regionalnym i sektorowym.

Zdecydowanych działań wymaga zwłaszcza sytuacja osób młodych i długotrwale bezrobotnych. Systemy świadczeń społecznych powinny łączyć odpowiednią zastępowalność dochodów z usługami aktywizacji i usługami wspierającymi, dostosowanymi do indywidualnych potrzeb i świadczonymi za pośrednictwem punktów kompleksowej obsługi. Należy usunąć rozwiązania podatkowe, które zniechęcają do szukania pracy. Gwarancja dla młodzieży to ambitna inicjatywa łącząca różne instrumenty służące skutecznemu przeciwdziałaniu bezrobociu osób młodych. Dostępne fundusze, w tym 6,4 mld EUR z Inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych, powinny być jednak szybciej i bardziej efektywnie wykorzystywane przez państwa członkowskie oraz uzupełniane przy pomocy środków krajowych. Tylko trzy odnośne programy operacyjne na łączną kwotę 1,6 mld EUR zostały zatwierdzone dla Francji, Włoch i Litwy, umożliwiając wypłacenie tym państwom płatności zaliczkowych. Aby możliwe było przyjęcie do końca roku większości programów operacyjnych w tym obszarze, państwa członkowskie muszą jak najwcześniej odnieść się do uwag Komisji.

W UE dostępnych jest średnio ponad 2 mln wolnych miejsc pracy. Choć istnieją ograniczenia w mobilności geograficznej, to jednak wydaje się, że pracownicy nie wykorzystują w pełni istniejących możliwości, jakie daje swobodny przepływ. Usunięcie barier wymagać będzie zwiększenia możliwości przenoszenia uprawnień emerytalnych w obrębie całej UE oraz ułatwienia pracownikom dokonywania racjonalnych wyborów dotyczących mobilności, na przykład za pośrednictwem sieci EURES. Jednocześnie podjąć należy działania wymierzone przeciwko nadużyciom obowiązujących przepisów oraz wprowadzić środki zapobiegające trwałemu drenażowi mózgów z niektórych regionów. Zasadnicze znaczenie będzie miała wzmocniona współpraca UE w zakresie wymiany informacji i dobrych praktyk.

Warunkiem wysokiego poziomu zatrudnienia jest dostosowanie płac realnych do zmian w zakresie wydajności, zarówno na poziomie poszczególnych gałęzi przemysłu, jak i przedsiębiorstw. Niektóre państwa członkowskie wciąż jeszcze nie przeprowadziły korekty tendencji sprzed kryzysu, dlatego wynagrodzenia w tych krajach przewyższają wzrost wydajności. Niezwykle ważna jest rola partnerów społecznych. Porozumienia zbiorowe powinny pozwalać na pewną elastyczność w zakresie zróżnicowanego wzrostu płac między sektorami oraz w obrębie sektorów, zgodnie z konkretnymi zmianami wydajności.

2. Reformy emerytalne. W całej UE zachodzi potrzeba zapewnienia zarówno trwałości, jak i adekwatności systemów emerytalnych. W większości państw członkowskich w ostatnich latach przeprowadzono reformy publicznych systemów emerytalnych, aby zapewnić im większą stabilność w obliczu zjawiska starzenia się europejskiego społeczeństwa. Niemniej jednak, jak wynika z zaleceń dla poszczególnych krajów z 2014 r., w wielu przypadkach do zwiększenia efektywności i stabilności finansowania emerytur niezbędne są dalsze reformy. Jednocześnie zachować należy adekwatność świadczeń emerytalnych, tak aby zapewnić godziwe dochody osobom, które przeszły na emeryturę. Biorąc pod uwagę wydłużanie się ludzkiego życia, w wielu państwach należy przyjąć bardziej dynamiczne podejście do kwestii wieku przechodzenia na emeryturę, na przykład przez bardziej systematyczne powiązanie wieku emerytalnego ze średnim dalszym trwaniem życia, tak aby zapewnić odpowiednią równowagę między okresem życia zawodowego a okresem spędzonym na emeryturze.

3. Modernizacja systemów zabezpieczenia społecznego. Mechanizmy zabezpieczenia społecznego powinny być efektywne i adekwatne na każdym etapie życia człowieka. Potrzebne są uproszczone i lepiej ukierunkowane polityki społeczne, a ponadto przystępna cenowo i wysokiej jakości opieka nad dziećmi i edukacja, zapobieganie przedwczesnemu zakończeniu nauki, szkolenia i pomoc w znalezieniu pracy, dodatki mieszkaniowe i dostępna opieka zdrowotna. Systemy ochrony zdrowia wymagają reform, aby mogły zapewniać dobrej jakości opiekę zdrowotną za pośrednictwem wydajnych struktur organizacyjnych, w tym e-zdrowia.

4. Zwiększenie elastyczności rynków produktów i usług. Modernizacja funkcjonowania sektorów sieciowych, unowocześnienie infrastruktury oraz otwarcie w większym stopniu sektorów usług wciąż stanowią wyzwanie dla większości państw członkowskich – jak wynika z zaleceń dla poszczególnych krajów z 2014 r. W zaleceniach tych położono szczególny nacisk na środki służące usprawnieniu funkcjonowania sektorów sieciowych i zwiększeniu konkurencyjności w sektorach produktów i usług, szczególnie jeśli chodzi o zawody regulowane. Również skuteczne egzekwowanie prawodawstwa w zakresie ochrony konsumentów może zwiększać zaufanie i kreować popyt na jednolitym rynku.

Prawodawstwo UE zapewnia ramy dla modernizacji na poziomie krajowym i dla zwiększenia atrakcyjności i konkurencyjności całej Europy. Po wejściu w życie w 2006 r. dyrektywy

usługowej państwa członkowskie podjęły się przeprowadzenia licznych reform w sektorze usług, ale w ostatnim czasie postępy w tej dziedzinie rozkładają się bardziej nierównomiernie. Pełne wdrożenie dyrektywy usługowej znacznie usprawniłoby funkcjonowanie jednolitego rynku usług oraz mogłoby przynieść korzyści gospodarcze rzędu nawet 1,6 % unijnego PKB w perspektywie długoterminowej, oprócz 0,8 % unijnego PKB przy obecnym poziomie wdrożenia.⁶ Utrzymywanie dużej liczby odstępstw od ogólnych zasad przewidzianych w dyrektywie oraz przeciągający się proces reform w państwach członkowskich hamują pełne wdrożenie dyrektywy, a więc uniemożliwiają czerpanie z niej wszystkich korzyści. Przyspieszenie reform krajowych powinno mieć na celu przede wszystkim usunięcie następujących barier: i) nieproporcjonalnych i nieuzasadnionych wymogów dotyczących zezwoleń w niektórych państwach członkowskich, w szczególności wymogów dotyczących formy prawnej i posiadanych udziałów; ii) braku jasności w prawodawstwie krajowym co do przepisów mających zastosowanie do podmiotów świadczących usługi transgraniczne; iii) braku wzajemnego uznawania; iv) uciążliwych procedur administracyjnych (w celu usprawnienia funkcjonowania punktów kompleksowej obsługi); v) nierównych postępów w trwającej wzajemnej ocenie uregulowań dotyczących zawodów oraz w realizacji reform zawodów regulowanych; vi) utrzymujących się przeszkód w swobodnym przepływie towarów. Komisja działać będzie w ścisłej współpracy z państwami członkowskimi, aby te bariery usunąć.⁷

5. Poprawa warunków ramowych dla inwestycji biznesowych. Działania na rzecz wzmocnienia otoczenia biznesu, tak aby bardziej sprzyjał on inwestycjom, to kluczowy warunek pozwalający przyciągnąć inwestycje prywatne, zwłaszcza w państwach członkowskich o ograniczonej przestrzeni fiskalnej dla inwestycji publicznych. Trzeba będzie ostrożnie planować partnerstwa publiczno-prywatne i zarządzanie przedsiębiorstwami państwowymi, aby poprawić efektywność wydatków publicznych i inwestycji prywatnych. Należy w większym stopniu otworzyć zamówienia publiczne, w szczególności wykorzystując do tego przepisy UE. Oznacza to również wzmocnienie zdolności administracyjnych (w zakresie planowania i wdrażania) organów udzielających zamówień, zwłaszcza za pomocą elektronicznych zamówień publicznych. W wielu przypadkach wymagane jest również usprawnienie efektywności procedur i zwiększenie przejrzystości. Dobrze funkcjonujące ramy dotyczące niewypłacalności mają również zasadnicze znaczenie dla skutecznej realokacji środków.

6. Poprawa jakości inwestycji w badania naukowe i innowacje. Inwestycje w badania naukowe i innowacje na poziomie krajowym i regionalnym mają do odegrania zasadniczą rolę w ożywianiu trwałego wzrostu gospodarczego. Państwa członkowskie powinny w dalszym ciągu traktować priorytetowo inwestycje publiczne w badania i innowacje, zapewniając ich efektywność i efekt dźwigni finansowej w stosunku do inwestycji prywatnych. Państwa członkowskie powinny się koncentrować na wysokiej jakości instytucjach badawczo-innowacyjnych, na opracowywaniu strategii i kształtowaniu polityki oraz na programach w tej dziedzinie. Jednocześnie powinny też utrzymywać tempo reform, aby zapewnić otoczenie sprzyjające inwestycjom, co jest niezbędnym warunkiem inwestycji biznesowych w badania i innowacje oraz szybkiego rozwoju innowacyjnych MŚP.

7. Poprawa efektywności administracji publicznej. Administracja publiczna w całej UE nadal zmagą się z wyzwaniem, jakie stanowi potrzeba osiągnięcia lepszych rezultatów przy

⁶ J. Monteagudo, A. Rutkowski, D. Lorenzani, The economic impact of the Services Directive: A first assessment following implementation, Economic Papers 456, June 2012:
http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2012/pdf/ecp_456_en.pdf

⁷ COM(2012) 261 z 8 czerwca 2012 r.

mniejszym nakładzie środków, tj. zaspokajanie potrzeb publicznych przy bardziej napiętych budżetach, poprawa otoczenia biznesu przez łagodzenie obciążeń administracyjnych i regulacyjnych dla przedsiębiorstw i obywateli, a także dostosowanie usług do potrzeb gospodarki cyfrowej. Jest to wciąż wyzwanie dla przeważającej większości państw członkowskich. Niektóre państwa podjęły się reform instytucjonalnych lub terytorialnych w dwojakim celu: osiągnięcia oszczędności wynikających z racjonalizacji organizacji oraz zapewnienia sprawniejszego procesu podejmowania decyzji i realizacji reform przez jasne określenie kompetencji różnych szczebli instytucjonalnych lub rządowych.

Ponadto większość państw członkowskich powinna dążyć do uproszczenia i cyfryzacji administracji publicznej, na podobieństwo programu sprawności i wydajności regulacyjnej (REFIT) prowadzonego na poziomie UE. Ograniczanie biurokracji i przeszkód regulacyjnych powinno prowadzić do lepszej jakości, prostszych i bardziej zrozumiałych przepisów prawnych oraz utorować drogę bardziej przyjaznemu dla przedsiębiorstw i mieszkańców otoczeniu, które z kolei sprzyjać będzie inwestycjom. Pod tym względem ważnym warunkiem wstępnym jest także poprawa efektywności i zagwarantowanie sprawiedliwości niezawisłych systemów sądowych. Istnieje wyraźna potrzeba zajęcia się takimi problemami, jak przewlekłość postępowań, liczba spraw w toku, niedostateczne wykorzystanie ICT, a także potrzeba promowania alternatywnych metod rozwiązywania sporów oraz niezależności systemów sądowych.

4. DĄŻENIE DO ODPOWIEDZIALNOŚCI BUDŻETOWEJ

Z uwagi na gwałtowny wzrost poziomów deficytu i długu, jaki wystąpił w okresie kryzysu finansowego w całej UE, aby przywrócić zaufanie do stabilności finansów publicznych państw członkowskich i przerwać błędne koło kryzysu zadłużeniowego i niestabilności finansowej, niezbędna była znacząca konsolidacja budżetowa. Dzięki znacznym korektom, jakich dokonano w ostatnich latach, udało się obniżyć deficyty i ustabilizować poziomy zadłużenia w UE. Wyraźne zmniejszenie liczby państw objętych procedurą nadmiernego deficytu – do 11 państw w 2014 r. w porównaniu z 24 w 2011 r. – jest efektem tych korekt budżetowych. Według najnowszych prognoz kurs polityki budżetowej w UE w nadchodzących latach ma pozostać neutralny, co oznacza, że polityka budżetowa nie będzie obciążeniem dla przyszłego wzrostu gospodarczego.

Niemniej jednak dług publiczny nadal jest bardzo wysoki, co w połączeniu z dużym zadłużeniem zagranicznym sprawia, że gospodarki są bardziej narażone na niekorzystne wstrząsy, oraz może hamować wzrost. Takie zakłócenia równowagi mogą też zagrażać sprawnemu funkcjonowaniu strefy euro jako całości. Trzeba więc odwrócić tendencję wzrostową długu publicznego w nadchodzących latach, zgodnie z zobowiązaniami państw członkowskich wynikającymi z paktu stabilności i wzrostu. Można to osiągnąć przez połączenie odpowiedzialnej polityki budżetowej ze wzrostem gospodarczym. Po pierwsze, należy zróżnicować tempo korekty budżetowej w zależności od wyzwań budżetowych, z którymi zmagają się różne państwa członkowskie. Podczas gdy państwa członkowskie borykające się z wyzwaniami w zakresie stabilności powinny kontynuować konsolidację, kraje dysponujące przestrzenią fiskalną powinny użyć jej do pobudzania wzrostu. Państwa członkowskie powinny też w pełni wykorzystać niedawno wzmocnione krajowe ramy budżetowe, aby określić prawidłowy kierunek polityki budżetowej i się go trzymać. Po drugie, elementy strategii budżetowych należy zaplanować w sposób sprzyjający wzrostowi. W niektórych państwach położenie nacisku na ograniczanie wydatków w miarę możliwości

połączone z obniżeniem najbardziej zakłócających podatków może pomóc w ożywieniu wzrostu i zwiększeniu inwestycji, pod warunkiem że pozostanie zgodne z wymogami w zakresie konsolidacji.

Ramka 4. Odpowiedzialna konsolidacja budżetowa sprzyjająca wzrostowi

Sposób, w jaki państwa członkowskie dokonują konsolidacji budżetowej, nie bardzo sprzyja wzrostowi. Zbyt duży nacisk kładzie się na podwyżki podatków, co nie jest optymalnym rozwiązaniem w większości państw członkowskich, w których obciążenie podatkowe już w tej chwili jest duże. W budżetach krajowych po stronie wydatków największe cięcia dotknęły inwestycje publiczne, mimo że ze wszystkich wydatków budżetowych ta pozycja najbardziej sprzyja pobudzaniu wzrostu gospodarczego. W tym samym czasie w niektórych państwach członkowskich zarówno skala koniecznej korekty budżetowej, jak i dynamika kryzysu finansowego wymagały zastosowania szybkich rozwiązań.

Wraz z osłabieniem skutków kryzysu finansowego i ograniczaniem tempa konsolidacji zaczęła się poprawiać struktura środków budżetowych. Było to widoczne już w 2014 r. i jest dostrzegalne w projektach budżetów na 2015 r. Wstrzymano spadek wydatków inwestycyjnych, a struktura dochodów stała się bardziej przyjazna dla wzrostu. W szczególności w projektach budżetów na 2015 r. zawarto pewne pozytywne środki podatkowe ograniczające obciążenia podatkowe związane z pracą, jednak poziom ambicji wciąż nie dotrzymuje kroku wyzwaniom.

Po stronie dochodów ważne jest zapewnienie skutecznego i sprzyjającego wzrostowi systemu podatkowego. Zatrudnienie i wzrost można pobudzać przez przesunięcie obciążeń podatkowych z podatków związanych z pracą na inne rodzaje podatków, które są mniej szkodliwe dla wzrostu, takie jak okresowe podatki od nieruchomości oraz podatki środowiskowe i konsumpcyjne, z uwzględnieniem potencjalnego rozłożenia skutków takiego przesunięcia. Duże obciążenia podatkowe związane z pracą to w Europie stały problem: w zależności od państwa członkowskiego różnice między kosztem zatrudnienia pracownika ze średnim wynagrodzeniem a jego faktyczną płacą netto wynoszą aż 40%. Rozszerzenie podstawy opodatkowania, uproszczenie i zwiększenie przejrzystości systemu podatkowego mogą się również przyczynić do poprawy jego skuteczności oraz do lepszego przestrzegania przepisów prawa podatkowego, a także pomóc w walce z agresywnym planowaniem podatkowym.

Po stronie wydatków należy dać pierwszeństwo produktywnym inwestycjom publicznym i tym pozycjom wydatków bieżących, które bardziej sprzyjają wzrostowi. Szybkie decyzje w sprawie proponowanego przez Komisję planu inwestycyjnego dla Europy pomogą w realizacji tych priorytetów. Systemy opieki socjalnej powinny wypełniać swoją rolę w walce z ubóstwem oraz wspierać włączenie społeczne. Należy zwiększyć skuteczność istniejących programów wydatków w osiąganiu zakładanych celów przez przyjęcie reform i innych środków, takich jak przeglądy wydatków. Co najmniej osiem państw członkowskich – Zjednoczone Królestwo, Niemcy, Francja, Włochy, Irlandia, Dania, Hiszpania i Szwecja – jest aktualnie zaangażowanych w jakąś formę przeglądu wydatków bądź niedawno w takim przeglądzie uczestniczyło. Dzielenie się wynikami i doświadczeniami z tych przeglądów na szerszym forum powinno stać się częścią ogólnego systemu zarządzania.

Pakt stabilności i wzrostu zapewnia prawidłowe ramy dla długotrwałego wzrostu w warunkach stabilności finansów publicznych, w tym wymaganą elastyczność. W pakcie tym położono nacisk na sytuację budżetową w ujęciu strukturalnym, a nie tylko na deficyt nominalny. To pozwala odsiać zjawiska, które pozostają poza kontrolą rządu, bez względu na to, czy są one negatywne (np. wstrząsy asymetryczne) czy też pozytywne (np. nadzwyczajne dochody), umożliwiając nam przez to lepsze zrozumienie zasadniczej sytuacji budżetowej. Każde państwo członkowskie jest oceniane indywidualnie z uwzględnieniem szczególnej sytuacji gospodarczej i krajowych wyzwań związanych ze starzeniem się społeczeństwa, w tym także w obszarze polityki emerytalnej i zdrowotnej oraz poziomu długu publicznego.

5. USPRAWNIENIE SYSTEMU ZARZĄDZANIA W CELU POPRAWY JEGO SKUTECZNOŚCI I ZWIĘKSZENIA POCZUCIA ODPOWIEDZIALNOŚCI ZA TEN SYSTEM

Prezentacja rocznej analizy wzrostu gospodarczego rozpoczyna roczny cykl zarządzania gospodarczego znany pod nazwą europejskiego semestru. Obejmuje on nadzór nad polityką budżetową, makroekonomiczną i strukturalną na szczeblu UE w okresie przed przygotowaniem budżetów krajowych na następny rok i podjęciem związanych z tym decyzji. Od 2011 r. europejski semestr jest wykorzystywany do inicjowania i kształtowania ważnych reform budżetowych i strukturalnych w państwach członkowskich. Niniejszej rocznej analizie wzrostu gospodarczego towarzyszy przeprowadzony przez Komisję **przegląd sześciopaku i dwupaku** – prawodawstwa, które wzmocniło zarządzanie gospodarcze w UE.⁸

Europejski semestr stał się ważnym narzędziem reform na szczeblu krajowym i unijnym, który gwarantuje, że UE i jej państwa członkowskie koordynują swoje polityki gospodarcze oraz wysiłki na rzecz miejsc pracy, wzrostu gospodarczego i inwestycji. Niemniej jednak z obserwacji Komisji⁹ wynika, że brak jest wciąż wystarczającego poczucia odpowiedzialności za ten proces, co skutkuje niezadowalającym wykonaniem zaleceń dla poszczególnych krajów, zwłaszcza w obszarze reform strukturalnych. W obliczu wyzwań gospodarczych Europy Komisja uważa, że nadszedł czas, by **usprawnić i wzmocnić europejski semestr**, tak aby zwiększyć jego skuteczność przez nadanie mu większej wyrazistości, jasności i politycznej roli na przyszłość, zgodnie ze zintegrowanym podejściem prezentowanym w niniejszej rocznej analizie wzrostu gospodarczego. Zreformowany europejski semestr powinien zmierzać do poprawy skuteczności koordynacji polityki gospodarczej na szczeblu UE dzięki zwiększeniu odpowiedzialności wszystkich podmiotów (zob. załącznik).

Celem usprawnienia europejskiego semestru jest zwiększenie odpowiedzialności politycznej i rozliczalności w ramach tego procesu, poprawa jego akceptacji i wiarygodności oraz porównywalności w obrębie wszystkich państw członkowskich, a także pomoc w usprawnieniu wdrażania zaleceń dla poszczególnych krajów.

Debata nad europejskim semestrem jest też istotna z uwagi na **śródkresowy przegląd strategii „Europa 2020”, który zostanie przedstawiony do dyskusji na wiosennym posiedzeniu Rady Europejskiej w 2015 r.** Po wydaniu w marcu ubiegłego roku komunikatu

⁸ COM (2014) 905 z 28 listopada 2014 r.

⁹ Oceny przeprowadzone przez Komisję są prezentowane w wydawanych co roku dokumentach roboczych służb Komisji towarzyszących zaleceniom dla poszczególnych krajów: http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/country-specific-recommendations/index_pl.htm

podsumowującego realizację strategii „Europa 2020”¹⁰ Komisja pracuje teraz nad śródkresowym przeglądem strategii „Europa 2020” w oparciu o wyniki konsultacji społecznych, podsumowanie dyskusji w Radzie i opinie otrzymane od zainteresowanych stron. Wyniki tych prac zostaną przedstawione na początku 2015 r.

Aby UE mogła sprostać wyzwaniu w zakresie miejsc pracy i wzrostu gospodarczego, potrzebny jest szeroki konsensus w sprawie odpowiedniego kierunku polityki i zdecydowane poparcie zainteresowanych stron dla wysiłków na rzecz reform. To oznacza, że parlamenty narodowe, partnerzy społeczni i szeroko pojęte społeczeństwo obywatelskie powinni być bardziej zaangażowani we wdrażanie polityk przyjętych na szczeblu unijnym i krajowym. Aby w większym stopniu włączyć w ten proces parlamenty narodowe, każdego roku spotykają się one z Parlamentem Europejskim podczas tygodnia prac parlamentarnych, aby debatować nad europejskim semestrem z udziałem Komisji.

Zachodzi też wyraźna potrzeba monitorowania postępu społecznego i wpływu reform w czasie. Rozpoczęto już prace w celu wzmocnienia społecznego wymiaru unii gospodarczej i walutowej. W szczególności do procedury dotyczącej zakłóceń równowagi makroekonomicznej włączane są wskaźniki społeczne i dotyczące zatrudnienia, które powinny być jak najlepiej wykorzystane, aby uzyskać lepsze zrozumienie sytuacji i zagrożeń na rynku pracy i w sprawach społecznych. Komisja dołoży także starań, aby europejscy partnerzy społeczni byli bardziej zaangażowani w proces europejskiego semestru.

Choć pierwsze pomysły będą testowane i wdrażane w europejskim semestrze w 2015 r., dalsze propozycje będą opracowywane w nadchodzących miesiącach w ramach prac nad pogłębianiem zarządzania gospodarczego, koordynowanych przez przewodniczącego Komisji wraz z przewodniczącymi Rady Europejskiej i Eurogrupy oraz prezesem Europejskiego Banku Centralnego.¹¹

6. WNIOSEK

Pilnie potrzebny jest nam nowy rozdział w kształtowaniu unijnej polityki gospodarczej. W rocznej analizie wzrostu gospodarczego na 2015 r. Komisja proponuje, aby UE stosowała zintegrowane podejście do polityki gospodarczej, oparte na trzech głównych filarach: pobudzanie inwestycji, przyspieszenie reform strukturalnych i prowadzenie odpowiedzialnej konsolidacji budżetowej sprzyjającej wzrostowi gospodarczemu. Wszystkie te działania muszą być prowadzone razem.

W pierwszym rządzie państwa członkowskie powinny zatwierdzić plan inwestycyjny, zakładający mobilizację 315 mld EUR na inwestycje. Wniosek w tej sprawie stanowi część tegorocznej analizy wzrostu gospodarczego. Państwa członkowskie powinny zobowiązać się do zakończenia zmian legislacyjnych niezbędnych do utworzenia proponowanego nowego funduszu do końca czerwca 2015 r. Powinny również zobowiązać się do co najmniej dwukrotnie większego wykorzystania ogółem wszystkich innowacyjnych instrumentów

¹⁰ COM(2014) 130 final, „Podsumowanie realizacji strategii „Europa 2020” na rzecz inteligentnego, trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu”, http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/europe2020stocktaking_pl.pdf oraz http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/europe2020stocktaking_pl.pdf

¹¹ Zgodnie z ustaleniami szczytu państw strefy euro w dniu 24 października 2014 r.

finansowych stosowanych do realizacji projektów w ramach europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych w ciągu najbliższych trzech lat.

W zależności od sytuacji każdego państwa członkowskiego proponowane zintegrowane podejście powinno być wdrażane na poziomie krajowym za pomocą działań polegających na: rozwiązywaniu problemu barier na rynku pracy w celu obniżenia wysokiego poziomu bezrobocia; realizacji reform systemu emerytalnego; modernizacji systemów zabezpieczenia społecznego; zwiększaniu elastyczności rynków produktów i usług; poprawie warunków ramowych dla inwestycji biznesowych; poprawie jakości inwestycji w badania naukowe, innowacje, kształcenie i szkolenie; oraz poprawie skuteczności administracji publicznej. Partnerów społecznych wzywa się do aktywnego udziału w realizacji krajowych reform.

Warunkiem zwiększenia stopnia odpowiedzialności i rozliczalności na poziomie krajowym jest większe zaangażowanie parlamentów narodowych, partnerów społecznych i zainteresowanych stron w europejski semestr. Usprawnienie europejskiego semestru w 2015 r. będzie pierwszym krokiem w tym kierunku.

Proponowane zintegrowane podejście wymaga politycznego przywództwa ze strony państw członkowskich, Parlamentu Europejskiego i Rady Europejskiej. Komisja współpracować będzie ze wszystkimi podmiotami, aby zapewnić Europie powrót na ścieżkę trwałego uzdrowienia gospodarki.

ZAŁĄCZNIK

Usprawnienie i wzmocnienie europejskiego semestru

Europejskim semestrem określa się roczny cykl koordynacji polityki gospodarczej i budżetowej, w którym państwa członkowskie otrzymują wytyczne przed podjęciem decyzji politycznych na szczeblu krajowym. Wytyczne te są opracowywane w kontekście paktu stabilności i wzrostu oraz procedury dotyczącej zakłóceń równowagi makroekonomicznej. Europejski semestr służy także realizacji strategii „Europa 2020”.

Każdego roku europejski semestr rozpoczyna się od opublikowania przez Komisję rocznej analizy wzrostu gospodarczego, w której przedstawia się ogólne priorytety gospodarcze dla UE. Analiza ta jest omawiana przez pozostałe instytucje i jest przedmiotem dyskusji prowadzących do wiosennego posiedzenia Rady Europejskiej. Wiosną każdego roku państwa członkowskie przedstawiają krajowe programy. Następnie Komisja przygotowuje propozycje zaleceń dla poszczególnych krajów adresowane z osobna do każdego państwa członkowskiego i opracowywane na podstawie oceny krajowej sytuacji gospodarczej i krajowych programów. W zaleceniach uwzględnia się wszystkie istotne obszary polityki: reformy budżetowe, makroekonomiczne i strukturalne. Zalecenia te są omawiane w Radzie i zatwierdzane na czerwcowym posiedzeniu Rady Europejskiej, a następnie ostatecznie przyjmowane przez Radę. Państwa członkowskie są zobowiązane do uwzględnienia tych zaleceń w swoich planach budżetowych i politycznych na kolejny rok oraz do ich realizacji w ciągu najbliższych 12 miesięcy.

Choć europejski semestr wzmocnił koordynację polityki gospodarczej na poziomie UE, jego efektywności zagraża ograniczona realizacja najważniejszych zaleceń dla poszczególnych krajów, a czasem wręcz brak jakichkolwiek działań w tym kierunku. W usprawnionym i wzmocnionym europejskim semestrze powinno się wykorzystać mocne strony aktualnie obowiązującego procesu i starać naprawić jego słabości przez uproszczenie poszczególnych etapów prac i ich wyników, zacieśnienie współpracy i dialogu z państwami członkowskimi, ograniczenie wymogów dotyczących sprawozdawczości, wzmocnienie wielostronnego charakteru tego procesu i zwiększenie odpowiedzialności na wszystkich szczeblach.

Uproszczenie prac Komisji i więcej możliwości składania uwag na temat analizy Komisji. Praktyka prezentowania jesienią rocznej analizy wzrostu gospodarczego i sprawozdania przedkładanego w ramach mechanizmu ostrzegania sprawdza się, ponieważ te dwa dokumenty wzajemnie się uzupełniają i określają ogólne podejście UE na nadchodzący rok. Jednakże dwa najważniejsze dokumenty odnoszące się do poszczególnych państw, opracowywane na późniejszym etapie procesu, tj. dokumenty robocze służb Komisji towarzyszące zaleceniom dla poszczególnych krajów oraz szczegółowe oceny sytuacji przedstawiane jako uzupełnienie sprawozdania przedkładanego w ramach mechanizmu ostrzegania, są publikowane w dwóch różnych terminach w okresie wiosennym. Jedna kompleksowa ocena sytuacji gospodarczej każdego państwa członkowskiego stanowiąca podstawę późniejszych zaleceń adresowanych do tych państw poprawiłaby spójność procesu i ograniczyła obciążenia administracyjne. Wcześniejsza publikacja tych dokumentów – na przykład w marcu – pozwoliłaby też na większą przejrzystość i możliwość składania uwag na temat analizy dokonanej przez Komisję.

Upraszczenie wymogów dotyczących sprawozdawczości państw członkowskich: Wymogi dotyczące sprawozdawczości nałożone na państwa członkowskie powinny być proporcjonalne i mieć wyraźną wartość dodaną. Ponadto powinny być zgodne z zasadą

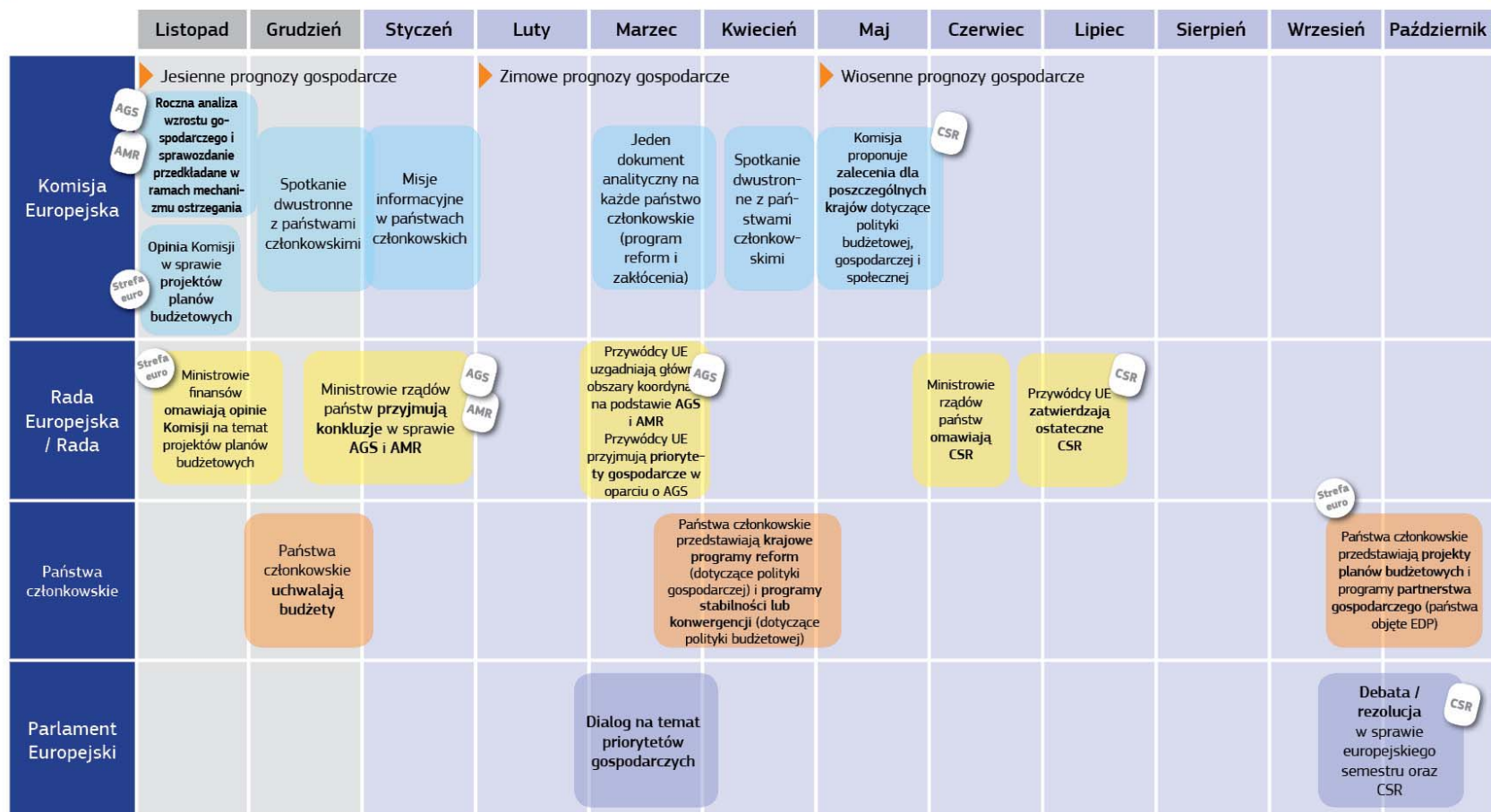
podawania informacji tylko raz, tak aby dostępne informacje zebrane na podstawie dokumentów i wizyt na miejscu były efektywnie udostępniane i wykorzystywane wielokrotnie, zaś praca na poziomie europejskim koncentrowała się na analizie i aktualizacji tych informacji. Krajowe programy reform mogą odegrać ważną rolę w upowszechnianiu informacji i budowaniu poczucia odpowiedzialności na poziomie krajowym, pod warunkiem że zostaną odpowiednio zmodyfikowane, tak aby stanowiły lepiej ukierunkowany krajowy przyczynek do analizy Komisji na wcześniejszym etapie, oraz pod warunkiem, że w ich opracowanie zaangażowane są parlamenty narodowe i partnerzy społeczni.

Wzmocnienie wielostronnego charakteru tego procesu: Poczucie odpowiedzialności państw członkowskich za europejski semestr jest wciąż zbyt słabe zarówno na poziomie krajowym, jak i europejskim, co negatywnie wpływa na jakość debaty i późniejszą realizację zaleceń dla poszczególnych krajów. W takich obszarach jak finanse publiczne i ramy budżetowe, w których narzędzia nadzoru są silniejsze, poziom wykonania jest znacznie wyższy. Usprawniony proces powinien dać więcej czasu na analizę i omówienie unijnych wytycznych, do czego przyczyniłaby się też wczesna publikacja analizy Komisji dotyczącej poszczególnych państw. Ponadto, przy udziale prezydencji Rady, możliwe powinno być także wzmocnienie analizy wyników i polityk prowadzonej przez cały rok. Poprawa porównywalności działań i wyników polityki we wszystkich państwach członkowskich pomogłaby też wywrzeć odpowiednią presję oraz przyczyniłaby się do wielostronnych dyskusji tematycznych. Wymiana opinii na temat monitorowania przez Komisję realizacji reform jest szczególnie ważna w kontekście przygotowań do dyskusji nad projektami zaleceń w Radzie oraz w świetle debaty, która odbędzie się podczas czerwcowego szczytu Rady Europejskiej.

Otwarcie procesu i zwiększenie zaangażowania innych podmiotów: W przeszłości zdarzało się, iż kwestionowano legitymację demokratyczną europejskiego semestru. W ostatnich latach Komisja stopniowo budowała głębszy i bardziej trwały dialog z państwami członkowskimi w ramach spotkań dwustronnych, lepiej ukierunkowanych dyskusji w komitetach Rady oraz szerzej zakrojonych misji technicznych. Poprawiło się także zaangażowanie Parlamentu. Stało się to możliwe dzięki dialogowi gospodarczemu ustanowionemu na mocy przepisów sześciopaku, które przewidują prowadzenie dyskusji między Parlamentem Europejskim z jednej strony a państwami członkowskimi, Radą, Komisją, Radą Europejską i Eurogrupą z drugiej strony. Ponadto Parlament organizuje ważne debaty polityczne w kluczowych momentach europejskiego semestru. Z roku na rok poprawia się wiedza parlamentów narodowych na temat europejskiego semestru, dzięki wdrożeniu przepisów dwupaku oraz bardziej bezpośredniemu zaangażowaniu Komisji podczas prezentacji i debat. Mimo tych pozytywnych zmian wciąż istnieje pole do poszerzenia dialogu nie tylko z parlamentami, ale również z partnerami społecznymi. Dla przykładu Komisja mogłaby w przyszłości podejmować dialog z Parlamentem Europejskim i partnerami społecznymi na szczeblu europejskim jeszcze przez publikacją rocznej analizy wzrostu gospodarczego, a następnie kontynuować tę debatę po jej przyjęciu. Na podstawie analizy poszczególnych krajów Komisja mogłaby też włączać Parlament Europejski do dyskusji na temat pojawiających się aspektów horyzontalnych, a w stosownych przypadkach zapraszać partnerów społecznych do składania uwag w sprawie bieżących kwestii dotyczących poszczególnych państw.



EUROPEJSKI SEMESTR: PARTNERSTWO PAŃSTW CZŁONKOWSKICH UE



Słowniczek: **AGS** - roczna analiza wzrostu gospodarczego (Annual Growth Survey); **AMR** - sprawozdanie przedkładane w ramach mechanizmu ostrzegania (Alert Mechanism Report); **CSR** - zalecenia dla poszczególnych krajów (Country-Specific Recommendations); **EDP** - procedura nadmiernego deficytu (Excessive Deficit Procedure); **IDR** - szczegółowa ocena sytuacji (In-Depth Review)

Komisja Europejska