



Bruksela, dnia 3 czerwca 2014 r.

KANCELARIA SENATU

Przedstawiciel Kancelarii Senatu
przy Unii Europejskiej

Sprawozdanie nr 56/2014

Sprawozdanie na temat zaleceń Komisji Europejskiej dotyczących polityki gospodarczej dla państw członkowskich UE na 2014 r.

Bruksela, 2 czerwca 2014 r.

Komisja Europejska przyjęła w dniu 2 czerwca 2014 r. szereg zaleceń dotyczących polityki gospodarczej dla poszczególnych państw członkowskich, mających na celu podtrzymanie ożywienia gospodarczego, zapoczątkowanego w ubiegłym roku. Zalecenia te opierają się na szczegółowej analizie sytuacji każdego kraju i zawierają wskazówki na temat sposobów pobudzania wzrostu gospodarczego, zwiększania konkurencyjności i tworzenia nowych miejsc pracy w latach 2014 – 2015.

W tym roku nacisk został przeniesiony z szybkiego reagowania na problemy wywołane kryzysem na umacnianie warunków korzystnych dla trwałego wzrostu i zatrudnienia w gospodarce pokryzysowej. Jako część przyjętego pakietu, który wyznacza punkt kulminacyjny czwartego europejskiego semestru na rzecz koordynacji polityki gospodarczej, Komisja przyjęła również szereg decyzji w sprawie finansów publicznych państw członkowskich w ramach paktu stabilności i wzrostu. Łącznie stanowi one zestaw ambitnych reform dla gospodarki UE.

Przewodniczący **José Manuel Barroso** powiedział: „Chodzi o pomoc państwom członkowskim w wyjściu z kryzysu i powrocie na ścieżkę wzrostu, a zalecenia dla poszczególnych krajów są na tej ścieżce kompasem wskazującym właściwy kierunek. Wysiłek i poświęcenie poczynione w całej Europie zaczynają przynosić efekty. Wzrost gospodarczy – choć nadal umiarkowany – zaczyna przyspieszać i już od tego roku powinniśmy odnotować wzrost zatrudnienia. Obecnie podstawowe wyzwanie dla UE ma charakter polityczny: jak w

miar zmniejszania si presji spowodowanej kryzysem utrzyma poparcie dla reform? Je eli politycy stan na wysoko ci zadania i wyka wol polityczn w forsowaniu reform – nawet tych niepopularnych – o ywienie gospodarcze b dzie wi ksze, a standard ycia si podniesie.”

Według analizy Komisji kontynuowanie stara politycznych na wszystkich szczeblach w ostatnich latach zapewniło unijnej gospodarce wi ksz stabilno . Niemniej jednak wzrost gospodarczy w latach 2014-2015 b dzie nierówny i niestabilny, w zwi zku z czym nale y utrzyma tempo reform. W dłu szej perspektywie potencjał wzrostu w UE nadal jest wzgl dnie niewielki: wysoki poziom bezrobocia oraz trudna sytuacja społeczna b d poprawia si powoli, a ponowne pobudzenie inwestycji zajmie du o czasu.

- **Zalecenia dla poszczególnych krajów na 2014 r.**

W tym roku zalecenia zostały przekazane 26 krajom (z wyj tkiem Grecji i Cypru, które wdra aj programy dostosowa gospodarczych). Odzwierciedlaj one post py poczynione od czasu zako czenia rundy zalece z 2013 r., która przyniosła pozytywne wyniki:

- **Odnotowano wzrost gospodarczy**, tak e w wi kszo ci krajów dotkni tych kryzysem. Oczekuje si , e w tym roku skurcz si jedynie gospodarki Cypru i Chorwacji, natomiast do 2015 r. gospodarki wszystkich pa stw UE b d znowu rosły.
- **Stan finansów publicznych nadal si poprawia.** W 2014 r. po raz pierwszy od wybuchu kryzysu ł czny deficyt bud etowy pa stw UE ma spa poni ej górnej granicy wynoszącej 3 proc. PKB. Komisja zaleca, aby Austria, Belgia, Czechy, Dania, Słowacja i Niderlandy wyszły z procedury nadmiernego deficytu, co zmniejszy liczb pa stw obj tych t procedur do 11 (z 24 w 2011 r.).
- **Reformy w krajach w najtrudniejszej sytuacji przynosz rezultaty.** Irlandia zako czyła program pomocy finansowej w grudniu 2013 r., Hiszpania – w styczniu, a Portugalia – w maju br. Przewiduje si , e Grecja wróci na cie k wzrostu gospodarczego w 2014 r., natomiast sytuacja na Cyprze ju si ustabilizowała. Dzi ki stanowczo ci w przeprowadzaniu reform gospodarczych Łotwa mogła w styczniu doł czy do strefy euro.
- W wi kszo ci krajów poprawia si sytuacja rachunków obrotów bie cych i **nast puje przywracanie równowagi.** W marcu 2014 r., po raz pierwszy od wprowadzenia procedury dotycz cej zakłóce równowagi makroekonomicznej, Komisja stwierdziła,

e w dwóch krajach (w Danii i na Malcie) nie występuje zakłócenia równowagi i w Hiszpanii nie znajduje się w sytuacji nadmiernego zakłócenia równowagi.

- **Przewiduje się umiarkowany wzrost zatrudnienia od bieącego roku** i spadek bezrobocia do 10,4 proc. do 2015 r., ponieważ sytuacja na rynku pracy poprawia się zwykle najwcześniej pół roku po PKB. W kilku państwach członkowskich, w tym w Hiszpanii, Portugalii, we Włoszech i we Francji, wprowadzono głębokie reformy w celu poprawy odporności rynku pracy.

Ponieważ jednak ożywienie jest wciąż nierównomierne i niestabilne, reformy strukturalne unijnych gospodarek powinny być kontynuowane, w szczególności:

- **aby zwalczać wysokie bezrobocie, nierówności i ubóstwo:** Kryzys wywarł poważny i trwały wpływ na poziom zatrudnienia w UE, który nadal jest dramatycznie niski – w 2013 r. bezrobocie wynosiło 10,8 proc. – przy czym różnice między krajami wahają się od 4,9 proc. w Austrii do 27,3 proc. w Grecji. Wymaga to kontynuowania reform polityk zatrudnienia, a także objęcia szerszych grup systemami edukacji i opieki społecznej oraz zwiększenia efektywności tych systemów. W zaleceniach szczególną uwagę poświęcono zwalczaniu bezrobocia młodych ludzi, przede wszystkim poprzez wdrożenie gwarancji dla młodzieży.
- **aby system podatkowy sprzyjał wzrostowi zatrudnienia:** W wielu państwach kryzys doprowadził do podniesienia podatków, zamiast do obniżenia wydatków, także obciążenia podatkowe ogółem wzrosły. Ze względu na ograniczone pole manewru, jeżeli chodzi o finanse publiczne, wiele zaleceń skupia się na przejściu z opodatkowania pracy na bardziej stałe podatki od nieruchomości i konsumpcji oraz podatki ekologiczne w celu poprawy przestrzegania przepisów podatkowych oraz walki z oszustwami podatkowymi.
- **aby pobudzić prywatne inwestycje:** Dostęp do finansowania bankowego pozostaje ograniczony we Włoszech, w Grecji, Hiszpanii, na Litwie, w Słowenii, Chorwacji i na Cyprze, szczególnie dla małych i średnich przedsiębiorstw. W zaleceniach wskazano na potrzebę dalszego stabilizowania sytuacji w sektorze bankowym i wspierania alternatywnych form finansowania – na przykład w postaci systemów gwarancji kredytowych lub obligacji korporacyjnych.

- **aby gospodarki były bardziej konkurencyjne:** Postęp we wdrażaniu reform strukturalnych kluczowych sektorów s ograniczone w porównaniu z 2013 r. W wielu tegorocznych zaleceniach położono nacisk na dalsze reformy sektora usług, energii i infrastruktury transportowej, systemów badań i innowacji oraz prawa konkurencji.
- **aby zmniejsza dług:** Ze względu na nagromadzenie deficytów w czasie przewiduje się, że dług publiczny osiągnie w tym roku rekordową wartość i trzeba będzie dążyć do jego obniżenia, w szczególności w Belgii, Irlandii, Grecji, Hiszpanii, we Włoszech, na Cyprze i w Portugalii, gdzie utrzymuje się on na poziomie powyżej 100 proc. PKB. Wyzwaniem dla finansów publicznych jest zarządzanie kosztami starzenia się społeczeństwa – szczególnie kosztami emerytur i opieki zdrowotnej – oraz utrzymanie pobudzających wzrost wydatków na edukację, badania i innowacje.

• **Decyzje budżetowe**

W dniu 2 czerwca 2014 r. Komisja Europejska zaleciła Radzie Ministrów UE zamknięcie procedury nadmiernego deficytu w odniesieniu do sześciu krajów. Są to: Austria, Belgia, Czechy, Dania, Holandia i Słowacja.

Komisja opublikowała również sprawozdanie z analizy przyczyn planowanego i przewidywanego naruszenia traktatowych wartości odniesienia dla długu publicznego (60 proc. PKB) w przypadku Finlandii. Wniosek Komisji jest taki, że uruchomienie procedury nadmiernego deficytu nie jest uzasadnione, ponieważ deficyt tego kraju wynika z jego uczestnictwa w działaniach solidarnościowych w strefie euro.

Ponadto Komisja stwierdziła, że dwa państwa, Polska i Chorwacja, podjęły skuteczne działania w odpowiedzi na zalecenia Rady dla tych krajów w ramach procedury nadmiernego deficytu.

• **Dalsze działania**

Zalecenia dla poszczególnych krajów zostaną przedyskutowane przez przywódców i ministrów UE w czerwcu. Zostaną one formalnie przyjęte przez ministrów finansów państw członkowskich na posiedzeniu Rady UE w dniu 8 lipca. Do państw członkowskich należy następnie wdrożenie tych zaleceń przez ich uwzględnienie przy opracowywaniu budżetów krajowych i innych odpowiednich polityk na rok 2015. Zalecenia w ramach paktu stabilności i

wzrostu zostaną omówione i przyjęte przez ministrów finansów na posiedzeniu Rady UE w dniu 20 czerwca.

- **Dodatkowe informacje:**

Komunikat KE „Semestr Europejski 2014 - Zalecenia dla poszczególnych krajów - Budowanie wzrostu” - COM (2014) 400: <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2014/PL/1-2014-400-PL-F1-1.Pdf>

Zalecenie Rady w sprawie krajowego programu reform Polski z 2014 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Polskę programu konwergencji na 2014 r. - COM (2014) 422: <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2014/PL/1-2014-422-PL-F1-1.Pdf>

Dokument roboczy Komisji Europejskiej - Ocena krajowego programu reform i programu konwergencji na 2014 r. dla Polski:

http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2014/swd2014_poland_pl.pdf

Zalecenia dla poszczególnych krajów na 2014 r.: http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/country-specific-recommendations/index_pl.htm

Decyzje w ramach paktu na rzecz stabilności i wzrostu:

http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/corrective_arm/index_en.htm

Opracowała:

Dr Magdalena Skulimowska¹

¹ Na podstawie informacji Komisji Europejskiej.



Bruksela, dnia 2.6.2014 r.
COM(2014) 400 final

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

Europejski semestr w 2014 r.: zalecenia dla poszczególnych krajów

Pobudzanie wzrostu gospodarczego

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

Europejski semestr w 2014 r.: zalecenia dla poszczególnych krajów

Pobudzanie wzrostu gospodarczego

1. WSTĘP

Ożywienie gospodarcze w Europie staje się coraz bardziej widoczne¹. Pierwsze jego oznaki pojawiły się w połowie 2013 r. i oczekuje się, że proces ten będzie się nadal umacniał i do 2015 r. obejmie wszystkie państwa członkowskie. Państwa odzyskują stabilność finansową, wzrost długu publicznego jest pod kontrolą, poprawia się konkurencyjność zewnętrzna, zwłaszcza w państwach najbardziej podatnych na zagrożenia. Poprawa koniunktury daje nadzieję, że UE wychodzi z najgorszego w swojej historii kryzysu gospodarczo-finansowego i kieruje się na ścieżkę bardziej trwałego wzrostu gospodarczego, który przyczyni się do powstania miejsc pracy i podniesienia poziomu życia. Świadczy ona również o tym, że silniejsze zarządzanie gospodarką oraz nadzór na szczeblu UE, na które zdecydowano się w apogeum kryzysu, odgrywają zasadniczą rolę w tworzeniu lepszych warunków dla bardziej trwałego wzrostu gospodarczego.

Nie można jednak popadać w samozadowolenie i koniecznie należy zabezpieczyć ciężko wypracowane efekty, by skonsolidować naszą zdolność do wzrostu. Proces ożywienia gospodarczego jest nadal nietrwały i przebiega nierównomiernie. W wielu częściach Europy sytuacja socjalna jest bardzo trudna, a bezrobocie osiągnęło najwyższe do tej pory poziomy, zwłaszcza wśród młodych osób. Podmioty polityki oraz podmioty gospodarcze mają poważnie ograniczone pole manewru, zważywszy na wysoki poziom zadłużenia w sektorze publicznym i prywatnym. Równocześnie długoterminowe wyzwania, przed którymi stoi UE – począwszy od starzenia się społeczeństwa, poprzez produktywność, po konkurencyjność lub zrównoważone wykorzystywanie zasobów naturalnych – nie minęły, a zmiany dokonujące się w szerszym świecie oznaczają, że UE musi się nieustannie dostosowywać.

W ciągu ostatnich czterech lat zalecenia dla poszczególnych krajów, proponowane co roku przez Komisję, służą za kompas wskazujący drogę wyjścia z kryzysu i pobudzenia na nowo wzrostu gospodarczego. W niniejszym przeglądowym dokumencie Komisja podsumowuje swoją analizę postępów poczynionych w ostatnim roku, odzwierciedloną w jej zaleceniach. Ponadto Komisja przedstawia swoje poglądy na temat tego, jak wspomniany proces ewoluował w czasie, oraz omawia jego znaczenie dla przyszłości.

Co nowy unijny system zarządzania gospodarką oznacza dla UE?

Wzmocnione zarządzanie gospodarką UE świadczy o tym, że dostrzeżono – na poziomie polityki – wzajemną zależność gospodarek naszych państw członkowskich. By móc czerpać korzyści z tej wzajemnej zależności i uniknąć w przyszłości negatywnego efektu domina, państwa członkowskie muszą przestrzegać ustalonych reguł przy kształtowaniu własnej polityki, ale muszą również mieć pewność, że wszystkie inne państwa członkowskie będą

¹ Zob. ostatnie prognozy ekonomiczne Komisji Europejskiej na stronie:
http://ec.europa.eu/economy_finance/eu/forecasts/2014_spring_forecast_en.htm

postępować podobnie. Dzięki głębszemu dostrzeżeniu, jak mocno nasze gospodarki są z sobą wzajemnie powiązane, pozytywnie zmienia się proces kształtowania polityki na szczeblu krajowym i europejskim.

U podstaw nowego systemu zarządzania leży bliższe partnerstwo między państwami członkowskimi i Komisją. Częstsze i bardziej otwarte kontakty pozwoliły lepiej zrozumieć sytuację w poszczególnych państwach i jej znaczenie dla Europy.

Większa przejrzystość i przewidywalność zobowiązań oznacza, że poglądy na poziomie państw i UE są rozpowszechniane i coraz szerzej omawiane poza sferami rządowymi – przez obywateli i uczestników rynku. Kluczowe dane, takie jak rachunki narodowe, są obecnie poświadczane przez niezależne organy krajowe.

W efekcie poprawiły się jakość i dogłębność procesu decyzyjnego na szczeblu UE. Dostępna jest bardziej szczegółowa analiza obejmująca szerokie spektrum zagadnień i państw. Bardzo regularnie sporządzane są rzetelne prognozy ekonomiczne i statystyki. Wydawane wytyczne są powszechnie uważane za adekwatne i aktualne i można się nimi kierować w danym roku, jak i następnym. Oznacza to między innymi, że sygnały ostrzegawcze są odbierane zdecydowanie wcześniej, a więc na wszelkie problemy wymagające działań naprawczych – np. słabe punkty systemu finansowego, ponowne wystąpienie bańki na rynku nieruchomości, która działa destabilizująco, straty w konkurencyjności zewnętrznej lub pogorszenie się sytuacji w sferze zatrudnienia oraz sytuacji socjalnej – można zwrócić szczególną uwagę, zanim wystąpią negatywne skutki uboczne w innych państwach członkowskich.

Nowy system koordynacji i nadzoru zasadniczo dobrze służy temu celowi, lecz zasadnicze wyzwanie jest nadal natury politycznej. Jedynie pod warunkiem utrzymania silnej woli politycznej i gotowości do działania można uzyskać trwałe efekty. Jakkolwiek paradoksalnie to brzmi, łatwiej jest to osiągnąć w czasach kryzysu, gdy ciężko o inne rozwiązania, lecz brak zdecydowania w lepszych czasach jest niejednokrotnie przyczyną przyszłych trudności. Z tego powodu większa zdolność przewidywania i zapobiegania, będąca cechą nowego systemu zarządzania UE, jest równie ważna w lepszych czasach, co podczas kryzysu.

Ciągłym wyzwaniem jest również doprowadzenie do tego, aby narzędzia opracowywane na poziomie europejskim spotykały się z coraz bardziej powszechną akceptacją wśród zainteresowanych stron, w tym Parlamentu Europejskiego i parlamentów narodowych, i były przez nie szerzej stosowane. Podczas kryzysu wiele decyzji i procedur zostało uzgodnionych w rekordowo krótkim czasie, a system zarządzania UE dopiero teraz się ugruntowuje. W miarę jak proces wchodzi w nowy – oby bardziej korzystny – okres gospodarczy, należy zastanowić się, w jaki sposób go usprawnić, by uniknąć sytuacji, w której ustalone biurokratyczne zasady biorą górę nad procesem kształtowania polityki, który musi pozostać adekwatny z politycznego punktu widzenia i angażować wszystkie strony.

Pakiet zaleceń dla poszczególnych krajów na 2014 r.

Obecny pakiet odzwierciedla szeroko zakrojone priorytety określone w sporządzonej przez Komisję rocznej analizie wzrostu gospodarczego w kształcie, w jakim została ona przyjęta przez Parlament Europejski i Radę Europejską². Ponadto w pełni uwzględnia on zróżnicowanie Europy: w następstwie kryzysu Europa jest podzielona pod względem

² COM (2013)800 z 13.11.2013, sprawozdanie Parlamentu P7_TA (2014)0128 i P7_TA (2014)0129, posiedzenie Rady Europejskiej z 19-20 grudnia 2013 r. (EUCO 217/13) i 20-21 marca 2014 r. (EUCO 7/1/14).

gospodarczym i społecznym, w związku z czym państwa członkowskie mają znacząco różne priorytety. Przekazane wytyczne podkreślają współzależność gospodarek, a ich celem jest kierowanie procesem konwergencji, który jest niezbędny, by zbliżyć państwa członkowskie do siebie nawzajem, a także do krajów osiągających najlepsze wyniki na świecie – które często położone są w Europie.

W pakiecie podkreślono znaczenie wdrażania w czasie³. Wiele państw członkowskich jest w trakcie przeprowadzania ważniejszych reform. Konieczne jest ich ukończenie i zweryfikowanie ich skuteczności. Spójność polityki oraz rozplanowanie reform w czasie mają zasadnicze znaczenie dla powodzenia: choć większość państw członkowskich ma jasno sprecyzowane plany na nadchodzące 12 miesięcy, to przy planowaniu najbliższych 2-3 lat niejednokrotnie brakuje konkretów.

W pakiecie wskazano również potrzebę silniejszego poczucia zbiorowej odpowiedzialności za omawiane wyzwania, w szczególności w strefie euro. Wiele można zyskać na śledzeniu reform, z którymi równocześnie mierzy się szereg państw członkowskich: kwestie takie jak stabilność systemu emerytalnego, skuteczność badań i rozwoju bądź zwiększanie odporności rynku pracy stanowią wspólne wyzwania. Wymiana doświadczeń i fachowej wiedzy może okazać się pomocna dla państw członkowskich z politycznego i technicznego punktu widzenia. Wspólne działanie pozwoli również państwom członkowskim maksymalnie zwiększyć korzyści z rozprzestrzeniania się skutków ubocznych poza ich granice⁴. Dlatego zasadnicze znaczenie ma, by strefa euro jako całość nie ograniczała się do zaleceń skierowanych osobno do poszczególnych jej członków, ale w coraz większym stopniu koncentrowała się na elementach przekrojowych, określonych wspólnie.

Pakiet ten pokazuje wreszcie, jak ważne jest zebranie różnych polityk i instrumentów, w tym również na szczeblu UE. W roku 2014 UE dokonuje podsumowania i prowadzi konsultacje w sprawie swojej długoterminowej strategii wzrostu „Europa 2020”⁵. Zalecenia dla poszczególnych krajów wydawane od 2011 r. stanowią strategię ukierunkowanych reform. Są one wpisane w szerszy kontekst strategii „Europa 2020” i muszą być w pełni uwzględniane, jeśli mają odzwierciedlać strategię wzrostu gospodarczego UE i umożliwić Unii wdrażanie jej własnego, unikatowego modelu biznesowego i społecznego. Przy dostosowywaniu strategii na najbliższe pięć lat należy skorzystać z wyciągniętych wniosków i najlepszych praktyk.

Rok 2014 jest również rokiem, w którym państwa członkowskie kończą swoje programowanie i zaczynają korzystać z nowych europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych. W czasie kryzysu wstrzymanych zostało z konieczności wiele długoterminowych inwestycji. Zastrzyk unijnych funduszy, choć niewielki w wartościach bezwzględnych, odgrywa kluczową rolę katalizatora w wielu państwach członkowskich. Dlatego należy te fundusze odpowiednio ukierunkowywać, by wspierać inwestycje najbardziej sprzyjające wzrostowi gospodarczemu. Należy je również wykorzystać w połączeniu z technikami inżynierii finansowej, promując korzystanie z pożyczek zamiast z

³ Na stronie poświęconej strategii „Europa 2020” opublikowano dla każdego państwa członkowskiego jednostronicowe podsumowanie na temat głównych obszarów, w których od 2011 r. nastąpiły postępy we wdrażaniu zaleceń dla poszczególnych krajów, oraz na temat pozostałych zmian opisanych w pakiecie na 2014 r. Zob.: http://ec.europa.eu/europe2020/index_pl.htm

⁴ Komitet Ekonomiczno-Finansowy przystąpił do realizacji pilotażowego projektu z zakresu koordynowania *ex ante* najważniejszych planów reformy gospodarczej, natomiast Komitet Ochrony Socjalnej poddał testowi wykonalności koordynowanie *ex ante* głównych reform polityki społecznej.

⁵ Zob. trwające konsultacje społeczne: http://ec.europa.eu/europe2020/public-consultation/index_pl.htm

dotacji, a także z programami ułatwiającymi finansowanie małych i średnich przedsiębiorstw, tak aby zwiększyć oddziaływanie na gospodarkę UE.

2. KONTEKST OGÓLNY

Kryzys obnażył słabości strukturalne systemu gospodarczo-finansowego Europy, które nakładały się na głębsze problemy związane ze starzejącym się społeczeństwem i niskimi wskaźnikami wzrostu, jakich doświadczano przed kryzysem. Ponadto kryzys poddał struktury i zarządzanie w strefie euro bezprecedensowej próbie. Wprawdzie w 2010 r. pojawiły się oznaki stopniowego ożywienia gospodarczego, to w 2012 r. odnotowano recesję w większości państw UE. Poprawa koniunktury nastąpiła w drugim kwartale 2013 r.

Kryzys miał dotkliwy i dalekosiężny wpływ na zatrudnienie i sytuację społeczną w wielu częściach UE. Stopa bezrobocia w UE wzrosła z poziomu poniżej 7 % w 2008 r. do 10,8 % w 2013 r. (tj. liczba osób bezrobotnych wzrosła o ponad 9 mln). Sytuacja w obrębie UE jest bardzo zróżnicowana: w 2013 r. wskaźniki bezrobocia wahały się od 4,9 % w Austrii i 5,3 % w Niemczech do 27,3 % w Grecji i 26,1 % w Hiszpanii. Szczególnie niepokojące są wyniki w niektórych grupach, np. wśród ludzi młodych i osób długotrwale bezrobotnych. Jako że sytuacja na rynku pracy rozwija się zazwyczaj z opóźnieniem co najmniej pół roku w stosunku do PKB, prognozy zakładają umiarkowany wzrost zatrudnienia począwszy od bieżącego roku oraz spadek stopy bezrobocia w UE do poziomu 10,1 % do 2015 r. Zakłada się również, że w dającej się przewidzieć przyszłości utrzymają się znaczne różnice między państwami. Powyższe tendencje mają także długofalowy wpływ na społeczeństwa. Ogólnie rzecz biorąc, od 2008 r. liczba osób zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym wzrosła o ponad 6 mln i wyniosła 124 mln w 2012 r. Liczba osób zmagających się z poważną deprivacją materialną wzrosła o około 7 mln. Źródłem niepokoju w kontekście spójności społecznej są też rosnące i utrzymujące się na wysokim poziomie nierówności dochodów.

Kryzys był impulsem do podjęcia działań w kierunku reform na bezprecedensową skalę, nie tylko w państwach objętych programami dostosowawczymi. Irlandia zakończyła program pomocy finansowej w grudniu 2013 r., Hiszpania zakończyła program dotyczący sektora finansowego na początku 2014 r., natomiast program pomocy finansowej w Portugalii zakończył się w maju 2014 r.. Łotwa, po spełnieniu wymogów członkostwa w strefie euro, przystąpiła do niej w 2014 r. Sytuacja w Grecji i na Cyprze ustabilizowała się i widoczne są pewne oznaki poprawy⁶. Jak pokazuje obecny pakiet, dalekosiężne reformy zostały zainicjowane lub są w trakcie realizacji również w innych państwach. Na poziomie UE, zwłaszcza w strefie euro, zdecydowanie wzmocnione zostały mechanizmy zarządzania gospodarką i nadzoru finansowego.

Zakłada się ponowny wzrost realnego PKB Unii Europejskiej. Choć dane liczbowe z pierwszego kwartału 2014 r. były mniej pozytywne niż prognozowano, oczekuje się, że obecne ożywienie będzie się rozprzestrzeniać na kolejne kraje, stopniowo umacniać i coraz bardziej stabilizować. Prognozuje się, że w tym roku realny PKB wzrośnie do 1,6 % i może wynieść 2,0 % w 2015 r. Co istotne, działalność gospodarcza zaczęła się umacniać również w państwach najbardziej dotkniętych kryzysem i oczekuje się, że tendencja ta się utrzyma. W tym roku prognozy zakładają, że jedynie Cypr i Chorwacja odnotują ujemną roczną stopę wzrostu PKB. Do 2015 r. wszystkie gospodarki UE mają powrócić na ścieżkę wzrostu.

⁶ Jako że Grecja i Cypr pozostają adresatami szczegółowych programów pomocy finansowej, nie podlegają one zaleceniom dla poszczególnych krajów, a zatem nie są objęte przedmiotowym pakietem.

Zakłada się, że UE osiągnie wynik gospodarczy sprzed kryzysu, tym samym stopniowo odrabiając utracone lata.

Gospodarki UE odzyskują równowagę. Wskazywało na to już ostatnie sprawozdanie Komisji przedłożone w ramach mechanizmu ostrzegania⁷. Potwierdzono to w szczegółowych ocenach sytuacji publikowanych przez Komisję dla 17 państw członkowskich w ramach procedury dotyczącej zakłóceń równowagi makroekonomicznej⁸, które pokazały, że wyeliminowano szereg zakłóceń równowagi zewnętrznej i wewnętrznej. W szczególności poprawiła się sytuacja na rachunkach obrotów bieżących w wielu państwach, czemu często sprzyjała lepsza konkurencyjność kosztowa. Komisja, po raz pierwszy od momentu ustanowienia procedury dotyczącej zakłóceń równowagi makroekonomicznej, stwierdziła, że w trzech państwach (Dania, Malta i Luksemburg) rozpoznane wyzwania nie stanowią zakłóceń. Ponadto w Hiszpanii nie występują już nadmierne zakłócenia. Wyeliminowanie zakłóceń musi jednak pozostać priorytetem w wielu państwach, szczególnie w odniesieniu do występujących w nich poziomów zadłużenia w sektorze publicznym i prywatnym. Ponadto w państwach członkowskich, w których utrzymujące się nadwyżki na rachunku obrotów bieżących wynikają z dużych różnic w inwestycjach krajowych, wpływa to negatywnie na średnio- i długoterminowe prognozy gospodarcze.

Dzięki szeroko zakrojonej konsolidacji budżetowej wprowadzonej w życie w latach 2011-2013, której towarzyszyły działania EBC i powrót na ścieżkę wzrostu, udało się zażegnać kryzys zadłużeniowy, lecz z uwagi na wysoki poziom długu publicznego ważnym priorytetem pozostają stabilne finanse publiczne. Ogólnie rzecz biorąc, od 2011 r. maleje deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych. W 2014 r. spadł on do poziomu 2,6 % PKB w UE oraz 2,5 % PKB w strefie euro. Struktura korekty w ostatnich latach koncentruje się głównie na wydatkach budżetowych w Irlandii, Grecji, na Litwie i w Portugalii, natomiast inne państwa takie jak Francja, Niemcy, Włochy i Finlandia polegały przeważnie na podnoszeniu podatków. Poprawa ogólnej sytuacji budżetowej przyczyniła się do obniżenia odsetek płaconych od zadłużenia. Prognozuje się, że dług publiczny osiągnie w tym roku szczytową wartość na poziomie UE i strefy euro, lecz w Belgii, Irlandii, Grecji, Hiszpanii, we Włoszech, na Cyprze i w Portugalii utrzymuje się on powyżej 100 % PKB, w związku z czym konieczne jest zapewnienie stałej tendencji spadkowej. Jest to również niezbędne w innych państwach członkowskich zważywszy na sytuację demograficzną w Europie.

Stabilizacja rynków finansowych skrywa rozbieżności między państwami członkowskimi, a sytuacja finansowa pozostaje bardzo zróżnicowana w przypadku przedsiębiorstw i gospodarstw domowych w całej UE. Od drugiego kwartału 2007 r. ograniczyła się podaż kredytów dla małych i średnich przedsiębiorstw z powodu utraty zaufania w wyniku kryzysu oraz skutków wynikającej z niego bezprecedensowej reformy sektora finansowego. Sytuacja stopniowo się poprawia i w pierwszym kwartale 2014 r. można było zauważyć pierwsze sygnały łagodzenia warunków finansowania. W niektórych państwach pozostają one jednak zaostrzone, m.in. we Włoszech, Grecji, Hiszpanii, na Litwie, w Słowenii, Chorwacji i na Cyprze, zwłaszcza dla małych i średnich przedsiębiorstw. Podjęte na poziomie UE kroki zmierzające do utworzenia unii bankowej, jak również wyeliminowania głównych zakłóceń, pomogą poprawić ogólne warunki finansowania.

Zmienia się charakter wyzwań, przed jakimi stoi UE Ożywienie gospodarcze to na początku nietrwały proces, a charakter wyzwań dynamicznie się zmienia, co jest typowe dla okresu następującego po głębokim kryzysie finansowym. Zaledwie kilka lat temu, w samym

⁷ COM(2013) 790 final z 13.11.2013.

⁸ COM(2014) 150 final z 5.3.2014.

środku kryzysu, zasadniczym priorytetem było odbudowanie wiarygodności budżetowej w obliczu szybko rosnącego deficytu i długu publicznego, powstrzymanie negatywnej spirali między pogarszającą się sytuacją budżetową a ryzykiem niestabilności sektora bankowego, a także powstrzymanie destabilizujących tendencji w gospodarce realnej, takich jak niepokojąca utrata konkurencyjności, rosnące zadłużenie sektora prywatnego lub wysokie ceny mieszkań. Obecnie głównym wyzwaniem jest wzmocnienie realnej gospodarki – wzrost gospodarczy i miejsca pracy – w czasie. Priorytety różnią się w zależności od kraju i obejmują kierowanie procesem zmniejszania wysokich poziomów zadłużenia w sektorze publicznym i państwowym, które zakumulowało się podczas kryzysu; dalszą stabilizację sektora finansowego w celu pobudzenia wzrostu przepływów kredytowych do gospodarki realnej; stosowanie środków politycznych wzmacniających źródła wzrostu gospodarczego i tworzenia miejsc pracy; poprawę warunków sprzyjających prywatnym inwestycjom oraz stymulowaniu popytu; podnoszenie umiejętności i pomoc bezrobotnym w powrocie na rynek pracy, jak również propagowanie spójności społecznej.

Skutki kryzysu nadal hamują ożywienie gospodarcze. Ustabilizowanie zadłużenia w sektorze prywatnym i publicznym jest ważne, by umożliwić gospodarkom europejskim odzyskanie pewnej elastyczności i odporności na wstrząsy, lecz nie powinno krępować wzrostu i może okazać się trudne w kontekście niskiej inflacji. Istniejące już wcześniej problemy związane z niewielką poprawą produktywności od połowy lat dziewięćdziesiątych nie zostały rozwiązane i będą się pogłębiać z powodu wpływu starzenia się społeczeństwa na wzrost gospodarczy. By przywrócić lepsze warunki kredytowania dla gospodarki realnej, priorytetem pozostaje stabilizacja sektora bankowego oraz postępy w stosowaniu alternatywnych form finansowania. Wysokie wskaźniki bezrobocia oraz trudna sytuacja społeczna mają negatywny wpływ na kapitał ludzki i społeczny Europy i wymagają zdecydowanego działania w czasie.

Na plan pierwszy wysuwają się kwestie związane z ucziwością. Zmiany sytuacji społeczno-gospodarczej wynikające z kryzysu i środków politycznych mają wpływ na poziom nierówności. Strukturalny charakter niektórych form bezrobocia, ograniczenia dostępu do systemu edukacji i opieki zdrowotnej, niektóre reformy związane z korzyściami podatkowymi – to wszystko może w sposób nieproporcjonalny obciążać tę część społeczeństwa, która znajduje się w bardziej niekorzystnej sytuacji. Kwestia ta ma wymiar polityczny i społeczny i również zagraża przyszłemu potencjałowi wzrostu EU.

Inwestycje pobudzające wzrost pozostają kluczowe dla trwałego ożywienia gospodarczego. Jak wynika z prognoz, w perspektywie krótkoterminowej wzrost inwestycji umocni się, gdyż główne czynniki hamujące wzrost popytu i zysków przedsiębiorstw, takie jak niepewna sytuacja, warunki finansowania i konieczność oddłużenia, powoli zanikają i poprawiają się perspektywy gospodarcze. Konsolidacja budżetowa powinna również pomóc organom sektora publicznego odzyskać marże z tytułu inwestycji pobudzających wzrost. Nadal jednak zauważalne są ogromne dysproporcje w Europie i aby zachować konkurencyjność w światowej gospodarce oraz spełnić oczekiwania naszych obywateli, UE jako całość musi niewątpliwie inwestować więcej w badania i rozwój, innowacje, edukację, kwalifikacje i aktywne polityki dotyczące rynku pracy, a także w energetykę, transport i gospodarkę cyfrową. Strategiczne wykorzystanie funduszy UE uzgodnionych na lata 2014-2020 może odgrywać rolę katalizatora we wspieraniu inwestycji na poziomie krajowym, a zwłaszcza poprawić konkurencyjność przemysłową Unii. Należy zwrócić większą uwagę na inne instrumenty na poziomie europejskim, które były już proponowane na szczepku UE, np. europejskie obligacje projektowe oraz możliwość łączenia funduszy strukturalnych z pożyczkami EBI. Fundamentalne znaczenie ma potrzeba ponownego pobudzenia inwestycji

prywatnych. W tym celu potrzebne są decyzje wykraczające poza politykę budżetową, co wymaga rozwiązania problemu rozdrobnienia finansowego w unii gospodarczej i walutowej.

3. KLUCZOWE KIERUNKI DZIAŁANIA

Obecny pakiet zaleceń dla poszczególnych krajów jest zgodny z dokonaną przez Komisję oceną postępów poczynionych przez państwa członkowskie w minionym roku, w kontekście opisanym w poprzedniej części. Pakiet opiera się również na szczegółowych ocenach opublikowanych w marcu 2014 r.

W minionym roku osiągnięto pewne postępy w zakresie utrzymania konsolidacji budżetowej, a także polityk zatrudnienia. Widoczne jest to na przykładzie niektórych państw członkowskich, które zakończyły procedurę nadmiernego deficytu, a także reform polityki zatrudnienia, poprzez mobilizowanie aktywnych polityk rynku pracy, ustanowienie gwarancji dla młodzieży oraz korektę niektórych systemów ustalania wysokości wynagrodzeń. Nie robi się jednak dostatecznie wiele, by obniżyć wysoki klin podatkowy, mimo iż mniejsze opodatkowanie pracy pozostaje kluczowe dla ożywienia gospodarczego sprzyjającego zatrudnieniu. Osiągnięto zaledwie niewielkie postępy w dziedzinie reformy rynku produktów i usług, a także środków mających poprawić otoczenie biznesu i warunki ramowe dla badań i rozwoju oraz innowacji. Należy zwiększyć wysiłki, by poprawić przepisy dotyczące konkurencji oraz usprawnić funkcjonowanie sektorów sieciowych, między innymi poprzez dalszą modernizację infrastruktury oraz otwarcie i integrację rynków, takich jak rynek energii i ICT. Ponadto wiele jest jeszcze do zrobienia, by poprawić zasięg i wyniki systemu kształcenia i systemu opieki społecznej, a także by usprawnić funkcjonowanie administracji publicznej, co uwolniłoby rezerwy budżetowe na wydatki sprzyjające wzrostowi gospodarczemu.

Komisja podkreśla potrzebę realizacji reform w szeregu państw członkowskich, w których istnieją nadmierne zakłócenia (Chorwacja, Włochy i Słowenia), a także w państwach, w których waga zakłóceń może przynieść szkodliwe efekty uboczne (Francja, Irlandia i Hiszpania). Ogólnie rzecz biorąc, plany przedstawione w programach narodowych są zachęcające i – o ile zostaną planowo wdrożone – powinny wystarczyć, by wyeliminować szereg uporczywych zakłóceń makroekonomicznych zidentyfikowanych w przeszłości. W związku z tym na obecnym etapie Komisja nie uważa za konieczne uruchomienie części naprawczej procedury dotyczącej zakłóceń równowagi makroekonomicznej. Szczególną uwagę zatem zwraca się na wdrażanie i monitorowanie postępów w wymienionych państwach.

Wydane dzisiaj zalecenia dla poszczególnych krajów wyznaczają priorytety w dziedzinie reform w poszczególnych państwach członkowskich na najbliższe 12-18 miesięcy i w stosownych przypadkach uwzględniają potrzebę usunięcia zakłóceń. Opracowane również zostały zalecenia dla strefy euro jako całości, by zwrócić uwagę na wzajemne zależności i sposoby usprawnienia funkcjonowania unii gospodarczej i walutowej. Załącznik 1 zawiera przegląd zaleceń, natomiast w załączniku 2 przedstawiono aktualną sytuację dotyczącą celów państw członkowskich wyznaczonych w strategii „Europa 2020”. Bardziej szczegółowe informacje na temat każdego z państw członkowskich znajdują się w analitycznych dokumentach roboczych służb Komisji, dołączonych do zaleceń. Na stronie internetowej Komisji dostępne jest również zestawienie informacji ogólnych według obszarów polityki⁹.

⁹ Zob.: http://ec.europa.eu/europe2020/index_pl.htm

Dążenie do zróżnicowanej konsolidacji budżetowej sprzyjającej wzrostowi

Konsolidacja budżetowa nigdy nie była celem sama w sobie. Była ona konieczna dla umożliwienia organom władzy publicznej odbudowania wiarygodności budżetowej oraz odzyskania przestrzeni fiskalnej koniecznej do inwestowania w zrównoważony wzrost gospodarczy.

W tym kontekście Komisja konsekwentnie opowiadała się za taką konsolidacją fiskalną, która w możliwie największym stopniu sprzyja wzrostowi. Mając na uwadze ogromne różnice między państwami członkowskimi, Komisja domagała się zróżnicowanego podejścia wobec każdego z państw; należy to kontynuować również w kontekście poprawiającej się sytuacji budżetowej. Pakt na rzecz stabilności i wzrostu udowodnił, że dobrze funkcjonuje, o ile przestrzegane są przewidziane w nim zasady.

Od 2011 r. istotnie poprawia się kondycja finansów publicznych w UE i podobnie było w minionym roku: maleją poziomy deficytu, a relacja długu do PKB osiągnie maksymalną wartość w tym roku, po czym zacznie się obniżać począwszy od 2015 r. W efekcie szereg państw członkowskich stopniowo odzyskuje przestrzeń fiskalną i może obecnie przyjąć mniej restrykcyjny kurs polityki budżetowej. Nadal konieczne są dalsze wysiłki, nawet jeśli miałyby być podejmowane w wolniejszym tempie, w przypadku państw zmagających się z wysokim deficytem i zadłużeniem. Należy zwrócić większą uwagę na jakość finansów publicznych oraz strategiczne przemodelowanie planu wydatków oraz planu przychodów w sposób sprzyjający wzrostowi gospodarczemu i tworzeniu nowych miejsc pracy.

Zgodnie z zasadami określonymi w pakcie Komisja zaleca, by Austria, Belgia, Republika Czeska, Dania, Słowacja i Niderlandy obecnie zakończyły procedurę nadmiernego deficytu. W rezultacie po tej rundzie europejskiego semestru procedurą tą objętych będzie 11 państw członkowskich, co oznacza spadek w stosunku do 2013 r., w którym procedura dotyczyła 17 państw. W porównaniu do 2011 r., kiedy procedura była nałożona na aż 24 państwa, liczba ta zmniejszyła się o ponad połowę.

Ramka 1. Sytuacja państw członkowskich w odniesieniu do paktu stabilności i wzrostu, zgodnie z zaleceniami Komisji w dniu 2 czerwca 2014 r.	
Brak procedury nadmiernego deficytu	BG, DE, EE, FI, HU, IT, LT, LU, LV, RO, SE
Uchylenie procedury nadmiernego deficytu	AT, BE, CZ, DK, SK, NL*
Toczące się procedury nadmiernego deficytu z ostatecznymi terminami w:	
2014 r.	MT
2015 r.	IE, FR, PL, PT, SI, UK**
2016 r.	CY, EL, ES, HR

Uwagi: * Wczesne uchylenie zalecane wobec NL. ** Ostateczny termin dla UK przypada na rok budżetowy 2014/2015.

Coraz większa liczba państw członkowskich zaczyna zatem podlegać zasadom funkcji zapobiegawczej paktu stabilności i wzrostu. Zasady te zostały znacznie wzmocnione na mocy prawodawstwa określanego jako „sześciopak”, by zapewnić, że państwa członkowskie będą

w dalszym ciągu podążać właściwą ścieżką ku swojemu średniookresowemu celowi budżetowemu.

Zgodnie z wymogami UE ramy budżetowe, wzmocnione na szczeblu krajowym, pomogą monitorować stabilność finansów publicznych poprzez większą odpowiedzialność i przejrzystość. Przewidziano między innymi ustanowienie niezależnych instytucji ds. polityki budżetowej, odgrywających określoną rolę w krajowym rocznym cyklu budżetowym.

Choć w całej Unii dokonywane są postępy, niektóre państwa członkowskie wciąż muszą powołać odpowiednie organy, a jeśli takie istnieją, usprawnić ich działanie, by umożliwić im wykonywanie przydzielonych zadań w sposób niezależny (Bułgaria, Republika Czeska, Luksemburg, Malta, Polska, Chorwacja, Węgry, Włochy, Słowenia i Hiszpania). Komisja podejmie konieczne działania mające zapewnić bezstronne stosowanie nowych wymogów prawnych.

W zależności od dostępnej przestrzeni budżetowej Komisja zaleca, by inwestycje publiczne w infrastrukturę, badania, innowacje i kapitał ludzki były traktowane priorytetowo, między innymi poprzez bardziej oszczędne wydatkowanie. Kwestia ta została podkreślona zwłaszcza w zaleceniach dla Republiki Czeskiej, Niemiec, Włoch, Niderlandów, Polski, Zjednoczonego Królestwa i do pewnego stopnia Hiszpanii. Ogólnie rzecz ujmując, więcej można uczynić, by maksymalnie zwiększyć wpływ wydatków publicznych oraz ułatwić przydział bardzo niewielkich zasobów na inwestycje. Niektórym państwom członkowskim, np. Niemcom, zaleca się również zwiększenie krajowego popytu poprzez przyspieszenie inwestycji publicznych, o ile pozwala na to przestrzeń budżetowa, i zachęcanie prywatnych podmiotów do inwestowania. Pobudziłoby to ewentualny wzrost, pomogłoby spełnić długoterminowe potrzeby oraz przyczyniłoby się do ożywienia gospodarczego.

Ważnym aspektem trwających reform jest struktura systemów podatkowych, a w szczególności przeniesienie bazy podatkowej z opodatkowania pracy w kierunku innych źródeł. Dla wielu państw członkowskich priorytetem jest zmniejszenie opodatkowania pracy w celu zwiększenia zachęt do pracy oraz obniżenie stosunkowo wysokich kosztów pracy, zwłaszcza w przypadku pracowników o niskich kwalifikacjach. Choć szereg państw członkowskich podjęło lub zaczyna podejmować środki podatkowe w reakcji na zeszłoroczne zalecenia w tej dziedzinie (Austria, Belgia, Włochy, Francja, Łotwa, Węgry i Niderlandy), ogólnie postępy są ograniczone. Dlatego też większość wyzwań w dziedzinie podatków, opisanych w zaleceniach z zeszłego roku, pozostaje aktualna w roku 2014/2015.

Ogólniej rzecz ujmując, nadal możliwe są postępy w kierunku obniżenia ogólnego ciężaru podatkowego lub sprawienia, by system podatkowy był bardziej wydajny i mniej uciążliwy. Możliwe jest przeprowadzenie wspomnianych reform w taki sposób, by zwiększyć skuteczność poboru podatków, zachęcić do działalności gospodarczej i tworzenia miejsc pracy oraz zapewnić większą uczciwość systemu podatkowego. Niektóre zalecenia koncentrują się zatem na lepszym przestrzeganiu przepisów podatkowych i zwalczaniu oszustw, poszerzaniu bazy podatkowej poprzez wyeliminowanie luk w istniejących podatkach (np. zniesienie zwolnień i ulg podatkowych, obniżonych stawek i innych specyficznych systemów podatkowych), na zniesieniu dotacji szkodliwych dla środowiska i na dalszym przenoszeniu bazy podatkowej z opodatkowania pracy na rozwiązania mniej szkodliwe dla wzrostu, takie jak podatki związane z ochroną środowiska lub pobierane okresowo podatki od nieruchomości. Wysiłki na rzecz ograniczenia opodatkowania pracy można połączyć z bardziej specyficznymi środkami dającymi korzyści podatkowe w celu zwiększenia zachęt finansowych do pracy oraz w celu obniżenia względnie wysokiego kosztu pracy w przypadku pracowników o niskich kwalifikacjach.

Ostatnie zmiany pokazały również, że wiele międzynarodowych przedsiębiorstw stosuje strategie planowania podatkowego, by obniżyć swoje globalne obciążenia podatkowe, wykorzystując techniczne zawilości systemów podatkowych oraz rozbieżności między nimi i w istotny sposób obniżając swoje zobowiązania podatkowe. Transgraniczny wymiar wielu struktur planowania podatkowego oraz zwiększona mobilność kapitału utrudniają poszczególnym jurysdykcjom walkę z agresywnym planowaniem podatkowym. Kwestia ta wymaga pilnej i intensywniejszej uwagi ze strony państw członkowskich oraz na szczeblu europejskim. Ma to szkodliwy wpływ na bazy podatkowe państw członkowskich, które już borykają się z ograniczeniami finansowymi. Niektóre państwa członkowskie muszą zastanowić się, w jaki sposób utrzymać stabilność przychodów w oczekiwaniu na wysiłki na szczeblu unijnym i międzynarodowym zmierzające do rozwiązania kwestii erozji bazy podatkowej i przenoszenia zysków oraz powinny zmodyfikować swoje konwencje podatkowe, by wzmocnić mechanizmy zwalczania nadużyć.

Systemy zabezpieczenia społecznego odpowiadają za dużą część wydatków publicznych w wielu państwach członkowskich. Można się spodziewać, że starzenie się społeczeństwa będzie miało duży wpływ przede wszystkim na finansowane przez państwo emerytury i opiekę zdrowotną. Na przykład ponad 70 % prognozowanego wzrostu wydatków publicznych związanych ze starzeniem się społeczeństwa jest związanych z opieką zdrowotną i długoterminową.

Komisja stwierdziła, że ponad połowa państw członkowskich powinna przeprowadzić reformy systemu emerytalnego, aby w dalszym ciągu był on stabilny finansowo i odpowiedni ze społecznego punktu widzenia. Kluczowym wskaźnikiem stabilności systemu emerytalnego jest moment, w którym obywatele mają prawo przejść na emeryturę, tj. ustawowy wiek emerytalny. Bliższe powiązanie ustawowego wieku emerytalnego ze średnim dalszym trwaniem życia pomoże utrzymać stabilność finansową publicznych systemów emerytalnych w sytuacji, gdy udział osób starszych w ludności UE wzrasta. Wydłużenie okresów składkowych w czasie życia zawodowego pomoże też utrzymać emerytury na odpowiednim poziomie. Takie reformy muszą iść w parze z wysiłkami na rzecz zwiększenia możliwości podjęcia zatrudnienia przez starszych pracowników, w tym dzięki uczeniu się przez całe życie i zachętom do przedłużania aktywności zawodowej, tak aby faktyczny wiek opuszczenia rynku pracy, tj. rzeczywisty wiek przejścia na emeryturę, był bardziej zbliżony do wieku ustawowego.

W ostatnich latach w 23 państwach członkowskich prawnie podniesiono wiek emerytalny. W wielu przypadkach (np. w Republice Czeskiej, Estonii, Grecji, Chorwacji, we Włoszech, na Litwie, Malcie, w Polsce, Słowenii, na Słowacji i w Zjednoczonym Królestwie) towarzyszyło temu zrównanie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn. Kilka państw członkowskich bezpośrednio powiązało też wiek emerytalny z przyszłym wzrostem średniego dalszego trwania życia. Mechanizm taki obowiązuje na Cyprze, w Danii, Grecji, we Włoszech, w Niemczech i na Słowacji. Większość państw członkowskich podjęła ponadto kroki mające na celu ograniczenie wcześniejszego przechodzenia na emeryturę. Wyczerpano już jednak większość prostych środków, a konieczne są dalsze postępy w celu pokrycia potencjalnej przyszłej luki finansowej. Utrzymano więc zalecenia dla kilku krajów, przede wszystkim w celu zapewnienia większego powiązania wieku emerytalnego ze średnim dalszym trwaniem życia.

Tabela 1. Ustawowy wiek emerytalny i wiek wcześniejszego przejścia na emeryturę w UE

	Ustawowy wiek emerytalny – mężczyźni				Ustawowy wiek emerytalny – kobiety				Wiek wcześniejszego przejścia na emeryturę – mężczyźni				Wiek wcześniejszego przejścia na emeryturę – kobiety			
	2010	2020	2030	2060	2010	2020	2030	2060	2010	2020	2030	2060	2010	2020	2030	2060
BE	65	65	65	65	65	65	65	65	60	62	62	62	60	62	62	62
BG	63	65	65	65	60	63	63	63	63	65	65	65	60	63	63	63
CZ	62 lata 2 m.	63 lata 8 m.	65	69 lat 4 m.	58 lat 8 m.	61 lat 8 m.	64 lata 8 m.	69 lat 4 m.	60	60	60	64 lata 4 m.	55 lat 8 m.	58 lat 8 m.	60	64 lata 4 m.
DK	65	66	68	72,5	65	66	68	72,5	60	63	65	69,5	60	63	65	69,5
DE	65	65 lat 9 m.	67	67	65	65 lat 9 m.	67	67	63	63	63	63	60	63	63	63
EE	63	63 lata 9 m.	65	65	61	63 lata 9 m.	65	65	60	60 lat 9 m.	62	62	58	60 lat 9 m.	62	62
IE	66	66	67	69	66	66	67	69	65	65	65	65	65	65	65	65
EL	65	67	68,8	71,4	60	67	68,8	71,4	60	62	63,8	66,4	55	62	63,8	66,4
ES	65	65,8	67	67	65	65,8	67	67	61	63	63	63	61	63	63	63
FR	60-65	62-67	62-67	62-67	60-65	62-67	62-67	62-67	60	62	62	62	60	62	62	62
HR	65	65	65	65	60	62 lata 6 m.	65	65	60	60	60	62	55	57 lat 6 m.	60	62
IT	65 lat 4 m.	66 lat 11 m.	67 lat 9 m.	70 lat 3 m.	60 lat 4 m.	66 lat 11 m.	67 lat 9 m.	70 lat 3 m.	-	63 lata 11 m.	64 lata 9 m.	67 lat 3 m.	-	63 lata 11 m.	64 lata 9 m.	67 lat 3 m.
CY	65	65	66	69	65	65	66	69	63	63	63	63	63	63	63	63
LV	62	63 lata 9 m.	65	65	62	63 lata 9 m.	65	65	60	61 lat 6 m.	63	63	60	61 lat 6 m.	63	63
LT	62,5	64	65	65	60	63	65	65	57,5	59	60	60	55	58	60	60
LU	65	65	65	65	65	65	65	65	57	57	57	57	57	57	57	57
HU	62	65	65	65	62	65	65	65	60	65	65	65	59	65	65	65
MT	61	63	65	65	60	63	65	65	61	61	61	61	60	61	61	61
NL	65	66 lat 3 m.	67 lat 9 m.	69 lat 9 m.	65	66 lat 3 m.	67 lat 9 m.	69 lat 9 m.	65	66 lat 3 m.	67 lat 9 m.	69 lat 9 m.	65	66 lat 3 m.	67 lat 9 m.	69 lat 9 m.
AT	65	65	65	65	60	60	63,5	65	62	62	62	62	60	60	62	62
PL	65	67	67	67	60	62	64,8	67	-	65	65	65	55	62	62	62
PT	65	66	66	66	65	66	66	66	55	55	55	55	55	55	55	55
RO	64	65	65	65	59	61	63	63	59	60	60	60	54	56	58	58
SI	63	65	65	65	61	65	65	65	58	60	60	60	56 lat 8 m.	60	60	60
SK	62	62,6	63,9	67,7	57,9	62,6	63,9	67,7	60	60,6	61,9	65,7	55,9	60,6	61,9	65,7
FI	63-68	63-68	63-68	63-68	63-68	63-68	63-68	63-68	62	62	62	62	62	62	62	62
SE	61-67	61-67	61-67	61-67	61-67	61-67	61-67	61-67	61	61	61	61	61	61	61	61
UK	65	66	66	68	60	66	66	68	65	66	66	68	60	66	66	68

Źródło: Służby Komisji

Komisja zwróciła też uwagę na konieczność zreformowania systemów opieki zdrowotnej, tak aby realizowały one swoje cele – a więc oferowały powszechny dostęp do opieki wysokiej jakości – w sposób efektywny pod względem kosztów i aby miały zapewnioną stabilność finansową. Reformy są potrzebne m.in. w Austrii, Bułgarii, Republice Czeskiej, Finlandii, Francji, na Malcie, w Polsce, Portugalii, Rumunii, na Słowacji, w Niemczech, Irlandii i Hiszpanii.

Przywrócenie normalnego kredytowania gospodarki

W ciągu ostatniego roku fragmentacja finansowa na rynkach państwowych instrumentów dłużnych i papierów dłużnych przedsiębiorstw znacznie się zmniejszyła, a dzięki wierze inwestorów w powodzenie trwającej korekty budżetowej i reform gospodarczych większość spreadów rentowności obligacji skarbowych państw członkowskich najbardziej dotkniętych kryzysem nadal się zmniejszała. Niemniej jednak, mimo że nastąpiła pewna normalizacja warunków finansowania przez banki, fragmentacja finansowa rynku kredytów w strefie euro w dalszym ciągu szkodzi głównie małym i średnim przedsiębiorstwom i utrudnia transmisję polityki pieniężnej.

W 2013 r. w sektorze bankowym przeprowadzono pewne działania restrukturyzacyjne, a w kilku państwach korekta powinna być kontynuowana. Wzrost akcji kredytowej był w 2013 r. ujemny (-1,9 %) – inaczej niż rok wcześniej (0,7 %). W 2013 r. odnotowano ekspansję akcji

kredytowej w niektórych krajach nordyckich i niektórych państwach Europy Środkowo-Wschodniej.

Państwa członkowskie podjęły działania polityczne mające na celu zwiększenie dostępu do finansowania, na przykład tworząc lub rozszerzając programy gwarancji kredytowych lub wspierając alternatywne mechanizmy finansowania, na przykład poprzez rozwijanie rynków obligacji korporacyjnych (Dania, Estonia, Włochy i Portugalia) lub rynków *venture capital* (Republika Czeska, Niemcy, Hiszpania, Estonia, Niderlandy i Portugalia). Uruchamiano też zasoby publiczne w celu wspierania inwestycji w innowacje, w szczególności innowacje wprowadzane przez MŚP. Oczywiście musi upłynąć trochę czasu, aby skutki takich reform można było odczuć w praktyce. Komisja podkreśla w związku z tym, że należy kontynuować działania w szeregu dziedzin.

Na szczycie UE ogromne znaczenie ma decyzja w sprawie utworzenia unii bankowej. Do przywrócenia prawidłowego funkcjonowania kanału kredytowego przyczynią się również dokończenie agendy politycznej i kontynuowanie poprawiania bilansów banków i buforów kapitałowych, w zależności od potrzeb stwierdzonych w wyniku trwającej oceny jakości aktywów. Kolejnym krokiem będzie budowa głębszych rynków kapitałowych, które mogą finansować innowacyjne projekty i długoterminowe inwestycje lepiej niż kredyty bankowe.

Wspieranie wzrostu gospodarczego i konkurencyjności dzisiaj i w przyszłości

Reformy strukturalne są niezbędne, by poprawić warunki ramowe na rzecz wzrostu i zatrudnienia oraz wzmocnić zdolności dostosowawcze naszych gospodarek. Mają one szczególne znaczenie w czasach wysokiego bezrobocia. Ogólnie rzecz biorąc, w porównaniu do 2013 r. postępy są ograniczone; Komisja zaproponowała przedłużenie szeregu zaleceń na 2014 r.

Dobrze funkcjonujące usługi mają kluczowe znaczenie dla wzrostu gospodarczego, zarówno bezpośrednio, jako źródło miejsc pracy, jak i pośrednio, ze względu na swój coraz znaczniejszy wkład w inne sektory oraz w wydajność gospodarki. Wciąż jeszcze można stworzyć wiele możliwości zarówno na szczycie krajowym, jak i europejskim, dzięki ukończeniu budowy jednolitego rynku, w szczególności w sektorze usług i ICT.

Wyższej jakości infrastruktura i połączenia międzysystemowe mają kluczowe znaczenie dla jakości sieci transportowych, teleinformatycznych i energetycznych. W odpowiedzi na zeszłoroczne zalecenia podjęto pewne działania, jednak należy je utrzymać w czasie. Postępy w zakresie wdrażania zaleceń związanych z funkcjonowaniem sektora kolejowego, infrastruktury telekomunikacyjnej i usług pocztowych w Austrii, Belgii, Niemczech, Hiszpanii, Francji, we Włoszech, w Rumunii i Polsce są zróżnicowane. Wahają się od znaczących postępów w Belgii w dziedzinie telekomunikacji, przez pewne postępy we Francji i Hiszpanii w sektorze kolejowym i ograniczone postępy w Niemczech, Rumunii, we Włoszech i w Polsce w zakresie kolei lub sieci szerokopasmowych, po brak postępów w sektorze pocztowym w Belgii. Oczekuje się też dalszych postępów w zakresie funkcjonowania i otwarcia sektora usług na szczycie lokalnym.

Niedawne wydarzenia po raz kolejny pokazały, że UE musi w dalszym ciągu ograniczać swoją zależność od zewnętrznych dostaw energii i wdrożyć solidną strategię bezpieczeństwa energetycznego. Stanowi to integralną część unijnej strategii w zakresie energii i przeciwdziałania zmianie klimatu. Komisja przedstawiła niedawno strategię¹⁰ jakościowego skoku naprzód w zakresie zabezpieczenia unijnego zapotrzebowania na energię, m.in. dzięki

¹⁰ COM(2014) 330 z 28.5.2014.

dywersyfikacji źródeł dostaw oraz udoskonalaniu technologii energetycznych, ograniczaniu zapotrzebowania na energię dzięki efektywności energetycznej, rozwijaniu energetyki odnawialnej w sposób bardziej efektywny kosztowo oraz udoskonalaniu sieci. Analiza strategiczna leżąca u podstaw tych wniosków znalazła też odzwierciedlenie w kilku zaleceniach z tegorocznego pakietu.

Skuteczne ramy konkurencji są kluczowym aspektem funkcjonowania rynków towarów i usług. Postępy w tej dziedzinie były zróżnicowane. Podjęto pewne działania w celu wdrożenia nowych przepisów dotyczących konkurencji oraz zwiększenia uprawnień krajowych organów ds. konkurencji i organów regulacyjnych. W niektórych państwach należy jednak wzmocnić niezależność organów ds. konkurencji, w tym poprzez zapewnienie im wystarczających zasobów finansowych i kadrowych.

Znaczne korzyści może też przynieść podniesienie jakości systemu badań i innowacji i priorytetowe traktowanie działań na rzecz badań i rozwoju. Kolejnym inwestycjom powinny towarzyszyć dogłębne reformy mające na celu modernizację publiczno-prywatnego systemu badań i innowacji oraz ulepszenie i poszerzenie warunków ramowych dla przedsiębiorstw zmierzających w kierunku działalności w większym stopniu opartej na wiedzy. Tablica wyników w zakresie badań i innowacji obrazuje rezultaty osiągnięte przez państwa członkowskie. Komisja stwierdziła, że na szczeblu państw członkowskich występuje szereg specyficznych przeszkód regulacyjnych. Ogólnie rzecz biorąc, w UE powiększa się przepaść innowacyjna pomiędzy państwami: niektóre kraje (Szwecja, Niemcy, Dania i Finlandia) osiągają wyjątkowo dobre wyniki, podczas gdy inne (Zjednoczone Królestwo, Polska, Republika Czeska, Węgry, Portugalia, Rumunia, Grecja, Bułgaria i Malta) odnotowują coraz gorsze rezultaty. Zauważono pewne zachęcające tendencje zwykłe na Łotwie, Słowacji, Litwie i w Estonii.

Państwa członkowskie podejmują wysiłki na rzecz osiągnięcia swoich celów dotyczących klimatu i energii na rok 2020. Komisja zaleca jednak podjęcie dalszych kroków, aby cele te faktycznie osiągnąć. Szczególną uwagę zwrócono też na oszczędne gospodarowanie zasobami. Kilka zaleceń dotyczy na przykład dalszego ulepszania gospodarowania odpadami.

Walka z bezrobociem i społecznymi skutkami kryzysu

W wyniku kryzysu w większości państw stopa bezrobocia znacznie wzrosła; rekordowy poziom osiąga w większości państw członkowskich bezrobocie długotrwałe, które obecnie stanowi średnio połowę bezrobocia ogółem. Wzrosło też bezrobocie strukturalne i nasilił się problem niedopasowania umiejętności do potrzeb rynku pracy. Likwidacja miejsc pracy dotknęła zwłaszcza niepewne formy zatrudnienia, a pracownicy tymczasowi w największym stopniu odczuli pogorszenie koniunktury gospodarczej. Wzrasta łączna liczba miejsc pracy w niepełnym wymiarze czasu pracy. Z nowych danych wynika, że stopa bezrobocia na szczeblu UE ustabilizowała się, a w niektórych państwach spadła, jednak na poprawę sytuacji trzeba jeszcze poczekać, a wpływ kryzysu wykracza poza rynek pracy.

W niektórych państwach członkowskich realny dochód brutto do dyspozycji gospodarstw domowych spadł. Uważa się obecnie, że ogółem prawie jedna czwarta ludności UE jest zagrożona ubóstwem lub wykluczeniem społecznym. Głównymi czynnikami powodującymi wzrost ubóstwa i wykluczenia społecznego są bezrobocie długotrwałe, segmentacja rynku pracy i polaryzacja płac, ale swój udział ma też osłabienie redystrybucyjnego wpływu systemu podatkowego i systemu świadczeń. W szeregu krajów stabilizacyjny wpływ wydatków socjalnych z czasem osłabł. Liczba osób długotrwałe bezrobotnych bez prawa do

świadczeń wzrosła. Pewną rolę odgrywa też potrzeba przywrócenia stabilności finansowej systemów opieki społecznej. W niektórych przypadkach wprowadzono środki mające na celu ograniczenie poziomu świadczeń lub czasu ich trwania poprzez zaostrzenie zasad kwalifikowalności – z myślą o zwiększeniu zachęt do podejmowania pracy; spowodowało to jednak równocześnie wykluczenie beneficjentów z niektórych programów. Komisja opracowała nową tablicę wyników¹¹, która jest obecnie stosowana do monitorowania tendencji w zakresie bezrobocia, ubóstwa i nierówności w ramach ogólnego zarządzania gospodarczego w UE.

W kontekście pogarszającej się sytuacji zatrudnienia wiele państw członkowskich rozpoczęło istotne reformy, na przykład w celu rozwiązania problemu segmentacji rynku pracy (między innymi Hiszpania, Portugalia, Włochy lub Francja). Kluczowe znaczenie dla zwalczania bezrobocia mają również jakość i skuteczność aktywnej polityki rynku pracy oraz wydajność publicznych służb zatrudnienia. Do szeregu państw członkowskich skierowano zalecenia dotyczące tej kwestii. W szczególności Bułgaria, Niemcy, Estonia, Irlandia, Grecja, Włochy, Luksemburg, Hiszpania, Portugalia, Słowacja, Finlandia, Szwecja i Zjednoczone Królestwo wzmocniły lub zwiększyły wydajność swojej aktywnej polityki rynku pracy.

Tabela 2. Wskaźniki bezrobocia, bezrobocia młodzieży oraz liczebności młodzieży niekształcącej się, niepracującej ani nieszkolącej się (NEET) w 2013 r.

	Stopa bezrobocia w %	Stopa bezrobocia młodzieży w %	Bezrobocie młodzieży (w tys.)	Stopa młodzieży NEET 15–24 (w %)	Młodzież NEET 15–24 (w tys.)
UE	10,8	23,4	5 611	13,0	7 345
BE	8,4	23,7	97	12,7	168
BG	13,0	28,4	65	21,6	167
CZ	7,0	18,9	69	9,1	104
DK	7,0	13,0	57	6,0	43
DE	5,3	7,9	356	6,3	558
EE	8,6	18,7	11	11,3	17
IE	13,1	26,8	57	16,1	86
EL	27,3	58,3	176	20,6	219
ES	26,1	55,5	951	18,6	832
FR	10,3	24,8	699	11,2	818
HR	17,2	49,7	74	18,6	96
IT	12,2	40,0	655	22,2	1 337
CY	15,9	38,9	16	18,7	20
LV	11,9	23,2	22	13,0	31
LT	11,8	21,9	27	11,1	44
LU	5,8	17,4	3	5,0	3
HU	10,2	27,2	84	15,4	175
MT	6,5	13,5	4	9,9	6
NL	6,7	11,0	157	5,1	104
AT	4,9	9,2	54	7,1	70
PL	10,3	27,3	407	12,2	547
PT	16,5	37,7	148	14,2	156
RO	7,3	23,6	187	17,2	442
SI	10,1	21,6	16	9,2	20
SK	14,2	33,7	73	13,7	97
FI	8,2	19,9	66	9,3	59
SE	8,0	23,4	154	7,5	92
UK	7,5	20,5	924	13,3	1 021

Źródło: Służby Komisji

Aby wspierać tworzenie nowych miejsc pracy, wiele państw podjęło kroki w celu zdecentralizowania systemu ustalania wysokości płac i ułatwienia dostosowywania warunków

¹¹ COM(2013)690 z 2.10.2013 i COM(2013)801 z 13.11.2013.

placowych do otoczenia ekonomicznego (np. Francja, Włochy, Portugalia i Hiszpania). Możliwość ograniczenia kosztów pozapracowniczych, a przede wszystkim klina podatkowego, nie zawsze była w pełni wykorzystywana ze względu na bieżące ograniczenia budżetowe. Niedawno podjęto jednak kroki zmierzające w tym kierunku (Francja, Włochy). Przewiduje się też podjęcie kolejnych działań (Hiszpania).

W szeregu zaleceń Komisja zwróciła też szczególną uwagę na zakres, odpowiedniość i organizację świadczeń dla bezrobotnych i świadczeń z pomocy społecznej. Celem jest zapewnienie odpowiedniej równowagi pomiędzy wsparciem dla osób powracających do pracy i zagwarantowaniem odpowiedniego wsparcia dochodu w sytuacji rosnącego ubóstwa.

Młodzi ludzie szczególnie dotkliwie odczuli skutki kryzysu. Stopa bezrobocia młodzieży w UE znacznie wzrosła – o ponad 7,5 punktu procentowego w latach 2008–2013 (z 15,6 % do 23,3 %) – i obecnie jest ponad 2,5-krotnie wyższa niż stopa bezrobocia wśród osób dorosłych. Skutki tej sytuacji odczuło 5,6 mln młodych ludzi w wieku od 15 do 24 lat. Duża jest również liczba młodych ludzi nieaktywnych zawodowo ani edukacyjnie – łącznie w 2013 r. 7,3 mln osób w wieku 15–24 lat (13 % tej grupy wiekowej) nie pracowało, nie kształciło się ani nie szkoliło się. Na szczeblu UE oraz w państwach członkowskich podjęto znaczne wysiłki w celu zwalczania bezrobocia młodzieży (zob. ramka 2). Zgodnie z celami gwarancji dla młodzieży wydano zalecenia dotyczące na przykład skuteczności publicznych służb zatrudnienia, jakości kształcenia i szkolenia, w tym przyuczania do zawodu, oraz dotarcia do większej liczby nieaktywnych młodych osób.

Komisja podkreśliła też, że wbrew jej zaleceniom wiele państw członkowskich, na przykład Bułgaria, Włochy, Słowacja i Rumunia, w ostatnich latach obniżyło wydatki publiczne na edukację. W czasie, gdy coraz więcej osób podejmuje studia wyższe – częściowo z powodu ograniczonych możliwości wejścia na rynek pracy podczas kryzysu – dostęp do odpowiednich placówek edukacyjnych, które mogłyby przyjąć młodych ludzi, jest niezbędny. Zgodnie z zaleceniami Komisji należy też zagwarantować, by systemy kształcenia i szkolenia miały swój wkład w zwiększenie kapitału ludzkiego pracowników starszych¹², przyczyniając się do przedłużenia i zwiększenia wydajności ich życia zawodowego.

Ramka 2. Wdrożenie unijnej gwarancji dla młodzieży

Zgodnie z zaleceniem dotyczącym gwarancji dla młodzieży, przedstawionym przez Komisję i przyjętym przez Radę w zeszłym roku, celem państw członkowskich powinno być zapewnienie, by wszyscy młodzi ludzie w wieku do 25 lat otrzymali dobrej jakości ofertę pracy, dalszego kształcenia lub szkolenia w ciągu czterech miesięcy od zakończenia formalnego kształcenia lub utraty pracy. Wymaga to ustanowienia skutecznych i innowacyjnych struktur, procesów i środków oraz przeprowadzenia reform w celu zapewnienia pomyślnego przejścia od kształcenia do zatrudnienia.

Komisja otrzymała od wszystkich państw członkowskich plany wdrożenia gwarancji dla młodzieży, które obecnie są realizowane. Podmioty odpowiedzialne za praktyczne funkcjonowanie gwarancji dla młodzieży – w wielu przypadkach publiczne służby zatrudnienia – będą miały kluczowe znaczenie dla powodzenia projektu. Będą musiały objąć zakresem gwarancji dla młodzieży miliony młodych osób niekształcących się, niepracujących ani nieszkolących się („młodzież NEET”). Czynione są też

¹² Ostatnie analizy potwierdzają, że – oprócz sytuacji młodych ludzi – problemem jest także niepokojąco wysoki odsetek osób dorosłych (około 20 %) o bardzo niskich umiejętnościach podstawowych. Europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne mogą również pomóc sfinansować działania w tym obszarze.

postępy w zakresie wczesnej aktywizacji i dotarcia do młodych osób, które nie są zarejestrowane w urzędach dla bezrobotnych.

Zainteresowane strony, partnerzy społeczni i przedsiębiorstwa zobowiązały się w ramach europejskiego sojuszu na rzecz przygotowania zawodowego do zwiększenia dostępności, jakości i atrakcyjności praktyk zawodowych. Pokazuje to znaczenie reformy systemu przyuczania do zawodu. Kluczowe znaczenie dla zapewnienia dobrej jakości ofert będzie też miało zaangażowanie sektora prywatnego. W przypadku niektórych państw członkowskich Komisja dostrzegła pewne szczególne wyzwania dotyczące wdrożenia ich gwarancji dla młodzieży. Znalazło to odzwierciedlenie w zaleceniach dla tych państw (Hiszpania, Włochy, Słowacja, Chorwacja, Portugalia, Polska, Bułgaria, Irlandia).

W następstwie wniosków Komisji i poparcia udzielonego przez Radę Europejską uruchomiono finansowanie UE w celu walki z bezrobociem młodzieży. Specjalne finansowanie (6 mld EUR w ramach Inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych) pomoże państwom członkowskim i regionom, w których stopa bezrobocia młodzieży jest szczególnie wysoka (ponad 25 % wśród osób w wieku 15–24 lat w 2012 r.). Obecnie państwa członkowskie opracowują swoje programy operacyjne, w ramach których fundusze te będą uruchamiane w ciągu najbliższych dwóch lat. Działania mające na celu zatrudnienie młodzieży mogą też uzyskać wsparcie z Europejskiego Funduszu Społecznego.

Modernizacja administracji publicznej

Kilka państw członkowskich rozpoczęło poważne reformy mające na celu zwiększenie jakości i wydajności administracji krajowych. Stanowi to odzwierciedlenie znacznego wzrostu świadomości w zakresie wpływu, jaki ma jakość administracji publicznej na ogólne wyniki gospodarcze i konkurencyjność, a także jest wynikiem konsolidacji budżetowej.

Priorytety reform są zróżnicowane. Niektóre państwa członkowskie zajęły się kwestią pokrywania się obowiązków i kompetencji różnych części i szczebli instytucji rządowych. Inne starają się wzmocnić potencjał administracyjny służby cywilnej, zwiększyć jej profesjonalizację i podnieść jakość kształtowania polityki.

Wiele reform obejmuje wysiłki na rzecz zwiększenia wykorzystania ICT i szerszego zastosowania usług administracji elektronicznej, na przykład elektronicznych zamówień publicznych, w celu zwiększenia przejrzystości i zmniejszenia kosztów. Coraz więcej państw członkowskich szuka też sposobów na zmodernizowanie poboru podatków, na przykład poprzez dostarczenie wstępnie wypełnionych formularzy podatkowych, usługi internetowe oraz jednorazowe przekazywanie danych przez obywateli i przedsiębiorstwa. Państwa członkowskie zajmują się też problemem obciążenia administracyjnego. Przygotowują oceny skutków przy opracowywaniu nowych przepisów oraz przeprowadzają przeglądy istniejących przepisów krajowych, aby zapewnić ich adekwatność i ograniczyć biurokrację. Na szczeblu UE Komisja od kilku lat prowadzi prace nad unowocześnieniem przepisów unijnych: eliminuje przestarzałe przepisy, ogranicza obciążenie związane z zapewnieniem zgodności z przepisami i stara się poprawić ogólną jakość prawa UE¹³.

Innym istotnym aspektem modernizacji administracji publicznej jest podniesienie jakości, niezależności i wydajności krajowych wymiarów sprawiedliwości. Ma ono bezpośrednie znaczenie gospodarcze w kontekście tworzenia przedsiębiorstw, egzekwowania umów, w tym

¹³ Najnowsze szczegółowe informacje o działaniach na szczeblu UE – zob. dokument COM(2013)685 z 2.10.2013.

umów o pracę, dochodzenia wierzytelności, praw własności, praw społecznych oraz sporów z administracją publiczną dotyczących opodatkowania i zabezpieczeń społecznych. W odpowiedzi na zeszłoroczne zalecenia szereg państw członkowskich, mianowicie Włochy, Hiszpania, Łotwa, Węgry i Słowenia, poczyniło w tej dziedzinie postępy; w pozostałych krajach postępy były ograniczone. W szeregu przypadków Komisja zaleciła podjęcie dalszych działań.

Duże nasilenie korupcji ma negatywny wpływ na otoczenie biznesu oraz ogólnie destrukcyjny wpływ na społeczeństwo. W nawiązaniu do zeszłorocznych zaleceń oraz publikacji w 2014 r. sprawozdania o zwalczaniu korupcji¹⁴ Komisja zaleciła niektórym państwom członkowskim podjęcie dalszych działań.

4. WNIOSKI

Kontynuowanie działań politycznych na wszystkich szczeblach w ostatnich latach pozwoliło na znaczne wzmocnienie podstaw unijnej gospodarki. Dzięki wyraźnej determinacji politycznej w dążeniu do zabezpieczenia integralności i przyszłości unii gospodarczej i walutowej wszystkie organy odpowiedzialne za wyznaczanie kierunków polityki gospodarczej podjęły współpracę, aby zrestrukturyzować zarządzanie gospodarcze, wzmocnić fundamenty gospodarcze i utworzyć skuteczne zabezpieczenia finansowe w celu zapewnienia bardziej zrównoważonego modelu wzrostu w przyszłości.

Prognozy gospodarcze w UE poprawiają się, jednak wzrost gospodarczy w latach 2014–2015 nadal będzie nierówny i niestabilny. Należy więc utrzymać tempo trwających reform strukturalnych. Ponadto w dłuższej perspektywie potencjał wzrostu UE nadal jest raczej niewielki. Oznacza to, że problem wysokiego bezrobocia i trudnej sytuacji społecznej będzie rozwiązywany powoli, a na pokrycie dużej luki inwestycyjnej potrzeba będzie czasu. W szeregu zaleceń Komisja podkreśliła, że w czasie dobrej koniunktury należy podejmować więcej działań politycznych, by przygotować się na spowolnienie gospodarcze. Ponieważ niezbędne jest, aby wzrost gospodarczy i zatrudnienie były wyższe i trwalsze, Komisja podkreśla konieczność podjęcia bardziej zdecydowanych wysiłków w kluczowych obszarach polityki i wskazuje dziedziny, w których obecne wysiłki nie są wystarczające.

Wzmocniony system zarządzania gospodarczego w UE dowiedzie swojej użyteczności również w epoce pokryzysowej. W miarę jak Europa stopniowo wychodzi z długiego i głębokiego kryzysu gospodarczego, należy wykorzystać konsultacje społeczne w sprawie strategii „Europa 2020” i nadchodzący przegląd przepisów dwupaku i sześciopaku do dokonania przeglądu priorytetów na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia oraz do szerszego rozważenia, w jaki sposób koordynacja polityki może przyczynić się do ich ożywienia, ze szczególnym uwzględnieniem konieczności koordynacji w strefie euro.

Fundamentalne wyzwanie dla UE na najbliższe lata ma charakter polityczny. Państwa członkowskie podejmowały działania tam, gdzie interwencja była pilnie potrzebna, na przykład w zakresie konsolidacji budżetowej. Podjęły też pewne działania w obszarze reform strukturalnych. Jednak poza krajami objętymi programami niezbędne zmiany są

¹⁴ COM(2014)38 z 3.2.2014.

wprowadzane wolniej i nie dość śmiało. Bez bezpośredniej presji skutków kryzysu utrzymanie politycznej dynamiki reform będzie trudniejsze. Jeżeli jednak UE ma się w przyszłości rozwijać i czerpać korzyści z globalizacji, musi wykazać wolę polityczną do przeprowadzenia reform strukturalnych i promowania inwestycji. Komisja uważa, że wzmocniony cykl zarządzania gospodarczego musi odegrać w tym procesie istotną rolę, jednak nie może zastąpić woli politycznej niezbędnej do wprowadzenia UE w epokę trwałego wzrostu i dobrobytu. Unia gospodarcza i walutowa to wciąż dzieło niedokończone. Niezbędne są kolejne kroki, aby w pełni odzwierciedlić współzależność europejskich gospodarek – w szczególności tych, które korzystają ze wspólnej waluty.

ZAŁĄCZNIK 1 – PRZEGLĄD ZALECEŃ DLA POSZCZEGÓLNYCH KRAJÓW UE NA LATA 2014–2015

	Finanse publiczne				Sektor finansowy		Reformy strukturalne					Zatrudnienie i polityka społeczna					
	Zdrowe finanse publiczne	System emerytalny i służba zdrowia	Ramy budżetowe	Podatki	Bankowość i dostęp do finansowania	Rynek nieruchomości mieszkalnych	Sektory sieciowe	Konkurencja w sektorze usług	Administracja publiczna i inteligentne regulacje	Badania i rozwój oraz innowacje	Oszczędne gospodarowanie zasobami	Współczynnik aktywności zawodowej	Aktywna polityka rynku pracy	Mechanizm ustalania wynagrodzenia	Segmentacja rynku pracy	Kształcenie i szkolenie	Ubóstwo i włączenie społeczne
AT																	
BE																	
BG																	
CZ																	
DE																	
DK																	
EE																	
ES																	
FI																	
FR																	
HR																	
HU																	
IE																	
IT																	
LT																	
LU																	
LV																	
MT																	
NL																	
PL																	
PT																	
RO																	
SE																	
SI																	
SK																	
UK																	

Uwaga: Zalecenia dla poszczególnych krajów na lata 2014–2015 zaproponowane przez Komisję w dniu 2 czerwca 2014 r. Cypr i Grecja powinny wdrożyć zalecenia w ramach programów pomocy finansowej UE/MFW. Zalecenia dla Portugalii są uwarunkowane wyjściem z programu. Więcej informacji można znaleźć pod adresem: http://ec.europa.eu/europe2020/index_pl.htm

ZALĄCZNIK 2 – PRZEGLĄD CELÓW STRATEGII „EUROPA 2020”¹⁵

* Państwa, które określiły swoje krajowe poziomy docelowe w odniesieniu do wskaźnika innego niż wskaźnik głównego celu UE

Poziomy docelowe państw członkowskich	Wskaźnik zatrudnienia (w %)	B+R (jako % PKB)	Docelowa redukcja emisji (w stos. do poziomu z 2005 r.) ¹⁶	Energia odnawialna (% zużycia energii końcowej brutto)	Efektywność energetyczna ¹⁷	Wczesne kończenie nauki w %	Wykształcenie wyższe w %	Zmniejszenie liczby ludności zagrożonej ubóstwem lub wykluczeniem społecznym (liczba osób)
Główny cel UE	75 %	3 %	-20 % (w stos. do poziomu z 1990 r.)	20 %	20 %	<10 %	40 %	20 000 000
AT	77-78 %	3,76 %	-16 %	34 %	31,5	9,5 %	38 % (w tym na poziomie ISCED 4/4a)	235 000
BE	73,2 %	3,0 %	-15 %	13 %	43,7	9,5 %	47 %	380 000
BG	76 %	1,5 %	20 %	16 %	15,8	11 %	36 %	260 000 (osób dotkniętych ubóstwem dochodowym)*
CY	75-77 %	0,5 %	-5 %	13 %	2,8	10 %	46 %	27 000
CZ	75 %	1 % (tylko sektor publiczny)	9 %	13 %	39,6	5,5 %	32 %	Utrzymanie liczby osób zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym na poziomie z 2008 r. (15,3 % ludności ogółem) oraz działania na rzecz ograniczenia tej liczby o 30 000.
DE	77 %	3 %	-14 %	18 %	276,6	<10 %	42 % (w tym na poziomie ISCED 4)	320 000 (długotrwale bezrobotnych)*
DK	80 %	3 %	-20 %	30 %	17,8	<10 %	>40 %	22 000 (osób żyjących w gospodarstwach domowych o niskiej intensywności pracy)*
EE	76 %	3 %	11 %	25 %	6,5	9,5 %	40 %	Obniżenie odsetka osób zagrożonych ubóstwem po uwzgl. transferów socjalnych do 15%, tj. zmniejszenie ich liczby bezwzględnej o 36 248 osób
EL	70 %	1,21 %	-4 %	20 %	27,1	9,7 %	32 %	450 000

¹⁵ Krajowe poziomy docelowe określone w krajowych programach reform (KPR) w kwietniu 2014 r.

¹⁶ Krajowe poziomy docelowe obniżenia emisji określone w decyzji 2009/406/WE („decyzji dotyczącej wspólnego wysiłku redukcyjnego”) dotyczą emisji nieobjętych systemem handlu emisjami. Emisje objęte systemem handlu emisjami zostaną ograniczone o 21 % w porównaniu z poziomem z 2005 r. Ogólnie emisje zostaną obniżone o -20 % w porównaniu z poziomem z 1990 r. Poziomy docelowe określa się w postaci obniżenia emisji lub maksymalnego wzrostu emisji.

¹⁷ Dyrektywa 2012/27/UE w sprawie efektywności energetycznej stanowi w art. 3 ust. 1 lit. a), że w 2020 r. zużycie energii w Unii Europejskiej nie może przekraczać 1 474 Mtoe energii pierwotnej lub 1 078 Mtoe energii końcowej. W tabeli przedstawiono tylko poziom zużycia energii pierwotnej w Mtoe w 2020 r.

Poziomy docelowe państw członkowskich	Wskaźnik zatrudnienia (w %)	B+R (jako % PKB)	Docelowa redukcja emisji (w stos. do poziomu z 2005 r.) ¹⁶	Energia odnawialna (% zużycia energii końcowej brutto)	Efektywność energetyczna ¹⁷	Wczesne kończenie nauki w %	Wykształcenie wyższe w %	Zmniejszenie liczby ludności zagrożonej ubóstwem lub wykluczeniem społecznym (liczba osób)
ES	74 %	2 %	-10 %	20 %	121,6	15 % (osób wcześniej kończących naukę)	44 %	1 400 000–1 500 000
FI	78 %	4 %	-16 %	38 %	35,9	8 %	42 % (wąska definicja krajowa)	770 000 osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym, tj. zmniejszenie ich liczby bezwzględnej o 140 000 osób
FR	75 %	3 %	-14 %	23 %	236,3	9,5 %	50 % (w wieku 17-33 lat)	1 900 000
HR	62,9 %	1,4 %	11 %	20 %	9,19	4 %	35 %	Obniżenie liczby osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym do 1 220 000, tj. zmniejszenie ich liczby o 152 000 osób w stos. do 2011 r.
HU	75 %	1,8 %	10 %	14,65 %	26,6	10 %	30,3 %	450 000
IE	69-71 %	Ok. 2 % (2,5 % PNB)	-20 %	16 %	13,9	8 %	60 %	200 000 (osób dotkniętych ubóstwem łącznym)*
IT	67-69 %	1,53 %	-13 %	17 %	158,0	16 %	26-27 %	2 200 000
LT	72,8 %	1,9 %	15 %	23 %	6,485	<9 %	48,7 %	Obniżenie liczby osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym do 814 000
LU	73 %	2,3-2,6 %	-20 %	11 %	4,482	<10 %	66 %	6 000
LV	73 %	1,5 %	17 %	40 %	5,37	10 %	34-36 %	121 000 (osób zagrożonych ubóstwem po uwzgl. transferów socjalnych lub żyjących w gospodarstwach domowych o bardzo niskiej intensywności pracy)*
MT	70 %	2 %	5 %	10 %	0,825	10 %	33 %	6 560
NL	80 %	2,5 %	-16 %	14 %	60,7	<8 %	>40 %	100 000 (osób w wieku 0-64 lat żyjących w gospodarstwach domowych bez osób pracujących)*
PL	71 %	1,7 %	14 %	15 %	96,4	4,5 %	45 %	1 500 000
PT	75 %	2,7-3,3 %	1 %	31 %	22,5	10 %	40 %	200 000
RO	70 %	2 %	19 %	24 %	42,99	11,3 %	26,7 %	580 000
SE	>80 %	4 %	-17 %	49 %	43,4	<10 %	40-45 %	Obniżenie odsetka kobiet i mężczyzn w wieku 20-64 lat bez pracy (z wyjątkiem studentów w pełnym wymiarze czasu), długotrwale bezrobotnych lub przebywających na

Poziomy docelowe państw członkowskich	Wskaźnik zatrudnienia (w %)	B+R (jako % PKB)	Docelowa redukcja emisji (w stos. do poziomu z 2005 r.) ¹⁶	Energia odnawialna (% zużycia energii końcowej brutto)	Efektywność energetyczna ¹⁷	Wczesne kończenie nauki w %	Wykształcenie wyższe w %	Zmniejszenie liczby ludności zagrożonej ubóstwem lub wykluczeniem społecznym (liczba osób)
								długoterminowym zwolnieniu lekarskim do poziomu znacznie poniżej 14%*
SI	75 %	3 %	4 %	25 %	7,313	5 %	40 %	40 000
SK	72 %	1,2 %	13 %	14 %	16,2	6 %	40 %	170 000
UK	Brak celu w KPR	Brak celu w KPR	-16 %	15 %	177,6	Brak celu w KPR	Brak celu w KPR	Dotychczasowe ilościowe poziomy docelowe wg ustawy w sprawie ubóstwa wśród dzieci z 2010 r. i strategii w sprawie ubóstwa wśród dzieci na lata 2011-2014*



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 2.6.2014 r.
COM(2014) 422 final

Zalecenie

ZALECENIE RADY

w sprawie krajowego programu reform Polski na 2014 r.

**oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Polskę programu
konwergencji na 2014 r.**

{SWD(2014) 422 final}

Zalecenie

ZALECENIE RADY

w sprawie krajowego programu reform Polski na 2014 r.

oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Polskę programu konwergencji na 2014 r.

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 121 ust. 2 i art. 148 ust. 4,

uwzględniając rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych¹, w szczególności jego art. 9 ust. 2,

uwzględniając zalecenie Komisji Europejskiej²,

uwzględniając rezolucje Parlamentu Europejskiego³,

uwzględniając konkluzje Rady Europejskiej,

uwzględniając opinię Komitetu Zatrudnienia,

uwzględniając opinię Komitetu Ekonomiczno-Finansowego,

uwzględniając opinię Komitetu Ochrony Socjalnej,

uwzględniając opinię Komitetu Polityki Gospodarczej,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) W dniu 26 marca 2010 r. Rada Europejska przyjęła wniosek Komisji dotyczący wprowadzenia nowej strategii na rzecz zatrudnienia i wzrostu gospodarczego, zatytułowanej „Europa 2020”, opartej na ściślejszej koordynacji polityki gospodarczej, która skupia się na najważniejszych obszarach wymagających podjęcia działań służących pobudzeniu europejskiego potencjału w dziedzinie zrównoważonego rozwoju i konkurencyjności.
- (2) W dniu 13 lipca 2010 r., na podstawie wniosków Komisji, Rada przyjęła zalecenie w sprawie ogólnych wytycznych polityk gospodarczych państw członkowskich i Unii (na lata 2010–2014), a w dniu 21 października 2010 r. – decyzję dotyczącą wytycznych w sprawie polityki zatrudnienia państw członkowskich, które razem stanowią „zintegrowane wytyczne”. Państwa członkowskie zostały poproszone o uwzględnienie zintegrowanych wytycznych w swojej krajowej polityce gospodarczej i polityce zatrudnienia.

¹ Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.

² COM(2014) 422 final.

³ P7_TA(2014)0128 i P7_TA(2014)0129.

- (3) W dniu 29 czerwca 2012 r. szefowie państw lub rządów przyjęli Pakt na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia, nakreślający spójne ramy działania na poziomie krajowym, unijnym i w strefie euro z wykorzystaniem wszelkich możliwych dźwigni, instrumentów i obszarów polityki. Podjęli oni decyzję co do działań, które należy przedsięwziąć w państwach członkowskich, i wyrazili pełną gotowość do realizacji celów strategii „Europa 2020” oraz wdrożenia zaleceń dla poszczególnych krajów.
- (4) W dniu 9 lipca 2013 r. Rada przyjęła zalecenie w sprawie krajowego programu reform Polski z 2013 r. oraz wydała opinię na temat przedstawionego przez Polskę zaktualizowanego programu konwergencji na lata 2012-2016.
- (5) W dniu 13 listopada 2013 r. Komisja przyjęła roczną analizę wzrostu gospodarczego⁴, rozpoczynając tym samym europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej w 2014 r. Tego samego dnia Komisja, na podstawie rozporządzenia (UE) nr 1176/2011, przyjęła sprawozdanie w ramach mechanizmu ostrzegania⁵, w którym nie wskazała Polski jako jednego z państw członkowskich, w przypadku których przeprowadzona zostanie szczegółowa ocena sytuacji.
- (6) W dniu 20 grudnia 2013 r. Rada Europejska zatwierdziła priorytety dotyczące zapewnienia stabilności finansowej, konsolidacji budżetowej i działań wspierających wzrost gospodarczy. Rada Europejska podkreśliła potrzebę dążenia do zróżnicowanej konsolidacji budżetowej sprzyjającej wzrostowi gospodarczemu, przywrócenia gospodarce normalnych warunków udzielania pożyczek, wspierania wzrostu i konkurencyjności, rozwiązania problemu bezrobocia i społecznych skutków kryzysu, jak również modernizacji administracji publicznej.
- (7) W dniu 24 kwietnia 2014 r. Polska przedłożyła krajowy program reform na 2014 r., a w dniu 30 kwietnia 2014 r. – program konwergencji na 2014 r. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami poddano je jednoczesnej ocenie.
- (8) Celem strategii budżetowej nakreślonej w programie konwergencji na 2014 r. jest zmniejszenie deficytu do poziomu niższego niż określona w Traktacie wartość odniesienia 3 % PKB w terminie do 2015 r. oraz osiągnięcie średniookresowego celu budżetowego do 2018 r. Średniookresowy cel budżetowy (-1 % PKB w kategoriach strukturalnych) jest bardziej rygorystyczny od wymogów paktu stabilności i wzrostu. Przedstawione w programie konwergencji na 2014 r. cele dotyczące deficytu nominalnego są spójne z terminową korektą nadmiernego deficytu. Ponadto, chociaż (ponownie obliczona) korekta strukturalna w 2014 r. jest zgodna z zaleceniem Rady w ramach procedury nadmiernego deficytu, jest ona niższa od poziomu wymaganego w 2015 r. W latach następujących po planowanej korekcie nadmiernego deficytu planowana (ponownie obliczona) roczna korekta zmierzająca do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego jest niższa od poziomu wymaganego w pakcie stabilności i wzrostu. Cele programu są zatem częściowo zgodne z wymogami paktu stabilności i wzrostu. Przewiduje się, że dług sektora instytucji rządowych i samorządowych w okresie objętym programem nie przekroczy 60 % PKB. Polskie władze przewidują ostry spadek długu z 57,1 % PKB w 2013 r. do 49,5 % PKB w 2014 r., głównie dzięki znacznemu jednorazowemu transferowi aktywów funduszy emerytalnych, oraz utrzymanie go na tym poziomie w 2015 r. Scenariusz makroekonomiczny będący podstawą prognoz budżetowych przedstawionych w

⁴ COM(2013) 800 final.

⁵ COM(2013) 790 final.

programie jest realistyczny w odniesieniu do 2014 r., lecz optymistyczny na 2015 r., w którym przewiduje się szybsze tempo wzrostu realnego PKB (3,8 %), niż to przewidziano w prognozie Komisji z wiosny 2014 r. (3,4 %). Rada – na podstawie własnej oceny programu i prognozy Komisji oraz zgodnie z rozporządzeniem Rady (WE) nr 1466/97 – jest zdania, że chociaż oczekuje się, iż Polska nie przekroczy pułapu deficytu nominalnego zaleconego przez Radę na 2014 r., to trwała korekta nadmiernego deficytu w 2015 r., a następnie odpowiednia ścieżka korekty zmierzająca do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego są obciążone ryzykiem.

- (9) Aby zapewnić powodzenie strategii konsolidacji budżetowej, ważne jest jej poparcie kompleksowymi reformami strukturalnymi. Niewielki udział wydatków pobudzających wzrost (na edukację, badania i innowacje) hamuje długoterminowe perspektywy wzrostu. Z powodu starzenia się społeczeństwa spodziewane jest znaczne zwiększenie wydatków na opiekę zdrowotną w perspektywie średnio- i długoterminowej. Wynikające z tego obciążenie dla finansów publicznych można byłoby zmniejszyć, a przy tym poprawić dostęp do opieki zdrowotnej przez wzmocnienie opieki podstawowej i systemów skierowań oraz wykorzystanie możliwości wzrostu oszczędności w opiece szpitalnej. Problemem jest wciąż niski poziom przestrzegania przepisów prawa podatkowego, zwłaszcza jeśli chodzi o skuteczność administracji podatkowej oraz poziom obciążenia administracyjnego podatników. W Polsce funkcjonuje rozbudowany system obniżonych stawek VAT, co przyczynia się do największej w UE luki w polityce dotyczącej podatku VAT. Konsekwencją tej sytuacji są straty dochodów i zwiększone koszty przestrzegania przepisów prawa podatkowego. Stosunkowo niski jest poziom opodatkowania energii. W ostatnim czasie podjęto działania służące usprawnieniu polskich ram budżetowych. Niemniej jednak korzystne dla tych ram byłoby ustanowienie w pełni niezależnej rady budżetowej, odpowiedzialnej za przeprowadzanie w trybie *ex-ante* kontroli zgodności z regułami fiskalnymi, oceny prognoz makroekonomicznych i budżetowych oraz analizy długoterminowej stabilności finansów publicznych, a także dokonywanie *ex-post* oceny zgodności z regułami fiskalnymi.
- (10) W ostatnim roku stopniowo wzrastała stopa bezrobocia osób młodych, co po części wynika z utrzymującego się niedopasowania wyników kształcenia do potrzeb rynku pracy, a także z rosnącego odsetka młodych ludzi, którzy nie uczą się, nie pracują ani nie szkolą. Pomimo trwającej reformy systemu kształcenia i szkolenia zawodowego zachodzi potrzeba dalszego ułatwienia dostępu do dobrej jakości programów przyuczania do zawodu i uczenia się poprzez praktykę, a także zacieśniania współpracy między szkołami a pracodawcami oraz dotarcia z pomocą do młodych ludzi, którzy nie są nigdzie zarejestrowani, zgodnie z celami gwarancji dla młodzieży. Dostosowanie umiejętności do wymogów rynku pracy jest również szczególnie ważne w kontekście uczenia się przez całe życie, bowiem uczestnictwo w takich programach jest wciąż bardzo niskie, zwłaszcza w przypadku pracowników w starszym wieku, których kompetencje są często nieaktualne. Utrzymuje się segmentacja rynku pracy, którą charakteryzuje rozpowszechnione korzystanie z zatrudnienia na czas określony, w tym z umów cywilnoprawnych. Zatrudnienie na czas określony jest szczególnie powszechne wśród młodych ludzi. Choć często twierdzi się, że zatrudnienie na czas określony umożliwia bezrobotnym wejście na rynek pracy z perspektywą otrzymania stałej umowy, to jednak w przypadku większości pracowników w Polsce tak się nie dzieje, bowiem odsetek takich osób przechodzących do zatrudnienia na czas nieokreślony jest wciąż niski, co negatywnie wpływa na wydajność i jakość kapitału ludzkiego.

- (11) Nadal niski jest współczynnik aktywności zawodowej kobiet. Polska przedsięwzięła różne środki w celu zwiększenia zatrudnienia kobiet, polegające m.in. na poprawie dostępności usług opieki nad małymi dziećmi (żłobków) oraz zwiększeniu finansowania przedszkoli ze środków publicznych, aby zachęcić rodziców do objęcia dzieci edukacją przedszkolną. Niemniej jednak dostępność usług opieki nad małymi dziećmi jest wciąż niewielka, zwłaszcza na obszarach wiejskich, a ponadto utrzymują się różnice w dostępie do edukacji przedszkolnej. Niski jest też wciąż współczynnik aktywności zawodowej osób starszych w Polsce. Znacznie ograniczono możliwości wcześniejszego przechodzenia na emeryturę, ale niezbędne są dalsze wysiłki, aby zwiększyć szanse zatrudnienia pracowników w starszym wieku oraz przedłużyć faktyczny okres aktywności zawodowej. Nerozwiedzana pozostaje wciąż kwestia reformy specjalnych programów emerytalnych dla górników i rolników. System rolniczych ubezpieczeń społecznych (KRUS) tworzy zachęty dla drobnych producentów rolnych do pozostania w tym sektorze, co skutkuje ukrytym bezrobociem na obszarach wiejskich oraz pobudza gospodarkę nieformalną. Górnicy nadal korzystają z przywilejów pod względem uprawnień emerytalnych oraz minimalnego wymaganego okresu zatrudnienia. Oba te systemy emerytalne są przeszkodą dla sektorowej i terytorialnej mobilności zawodowej.
- (12) Polska należy do państw UE o najniższym poziomie wydatków na badania i rozwój oraz jest jednym z państw uzyskujących najgorsze wyniki pod względem wskaźników szerzej pojętej innowacyjności. Szczególnie niskie są nakłady na badania i rozwój ze środków prywatnych. Do niskich wydatków na badania i rozwój dochodzi słaba aktywność przedsiębiorstw w dziedzinie badań i innowacji, a także otoczenie biznesu, które niedostatecznie sprzyja innowacjom. System wspierania innowacji w Polsce jest nastawiony na unikanie ryzyka i opiera się głównie na dotacjach, które wspierają transfer i absorpcję technologii, lecz nie wywierają istotnego wpływu na prawdziwie nowatorskie innowacje. Istniejące bodźce podatkowe dla badań i rozwoju są nieskuteczne w promowaniu wewnętrznych prac badawczo-rozwojowych w sektorze prywatnym i są wykorzystywane tylko przez duże przedsiębiorstwa. Polskie przedsiębiorstwa polegają w dużej mierze na absorpcji technologii. Choć był to dotąd skuteczny sposób zapewnienia większej wydajności i wzrostu gospodarczego, Polsce potrzebne jest teraz przestawienie się na model w większym stopniu oparty na rodzimych innowacjach. Podniesienie zdolności innowacyjnych polskich przedsiębiorstw, lepsze powiązania między nauką a przemysłem oraz opracowanie ukierunkowanych narzędzi dostosowanych do całego cyklu innowacji nadal stanowią wyzwanie.
- (13) Poprawa efektywności energetycznej we wszystkich sektorach polskiej gospodarki mogłaby przynieść bardzo duże zyski, które przyczyniłyby się do pobudzenia wzrostu gospodarczego, poprawy konkurencyjności i ograniczenia zależności energetycznej Polski. Krajowe moce wytwórcze w sektorze energetycznym są przestarzałe, a sieć elektroenergetyczna jest nadal przeciążona, ale realizacja projektów służących zwiększeniu przepustowości połączeń wzajemnych z sąsiednimi państwami członkowskimi postępuje. Głównym problemem na rynku gazu ziemnego pozostaje brak dywersyfikacji i konkurencji.
- (14) Słabo rozwinięta infrastruktura transportu i szerokopasmowego internetu w Polsce w dalszym ciągu stanowi istotną przeszkodę dla wzrostu gospodarczego. Konieczne są zwłaszcza znaczące inwestycje w podupadającą sieć kolejową, aby poprawić konkurencyjność sektora kolejowego i uzyskać lepszą równowagę pomiędzy transportem drogowym a kolejowym. Obecnie tylko jedna trzecia z 20 000 km

użytkowanych linii kolejowych jest w dobrym stanie technicznym. Utrzymują się problemy z terminową realizacją projektów w dziedzinie kolejnictwa. Usprawnienie gospodarowania odpadami pozwoliłoby zwiększyć zasobooszczędność.

- (15) Egzekwowanie umów w Polsce jest czasochłonne, a procedura uzyskania pozwolenia na budowę – długotrwała i uciążliwa. Wysokie są koszty przestrzegania przepisów prawa podatkowego, co jest dużym problemem w zakresie otoczenia biznesu. Polska poczyniła znaczne postępy w realizacji ambitnej reformy ułatwiającej dostęp do zawodów regulowanych.
- (16) W ramach europejskiego semestru Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę polskiej polityki gospodarczej. Komisja dokonała oceny programu konwergencji i krajowego programu reform. Wzięła pod uwagę nie tylko ich znaczenie dla zrównoważonego charakteru polityki budżetowej i polityki społeczno-gospodarczej w Polsce, ale także stopień przestrzegania przepisów i wytycznych UE, ze względu na konieczność wzmocnienia całościowego zarządzania gospodarczego w Unii Europejskiej przez wnoszenie na poziomie UE wkładu w przyszłe decyzje krajowe. Zalecenia Komisji w ramach europejskiego semestru zostały przedstawione poniżej w zaleceniach 1–6.
- (17) W świetle powyższej oceny Rada przeanalizowała program konwergencji Polski, a jej opinia⁶ znajduje odzwierciedlenie w szczególności w zaleceniu 1 poniżej,

NINIEJSZYM ZALECA Polsce podjęcie w latach 2014-2015 działań mających na celu:

1. Wzmocnienie strategii budżetowej, aby zapewnić trwałą korektę nadmiernego deficytu do 2015 r., przez osiągnięcie korekty strukturalnej określonej w zaleceniu Rady w ramach procedury nadmiernego deficytu. Po skorygowaniu nadmiernego deficytu i do czasu osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego – dążenie do rocznej korekty strukturalnej w wysokości 0,5 % PKB jako wartości odniesienia. Trwała korekta nierównowagi budżetowej wymaga wiarygodnego wdrażania ambitnych reform strukturalnych w celu zwiększenia zdolności dostosowawczej gospodarki oraz pobudzenia wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. W związku z tym – zminimalizowanie cięć w inwestycjach pobudzających wzrost gospodarczy, lepsze ukierunkowanie polityki społecznej oraz poprawę efektywności kosztowej wydatków i ogólnej wydajności sektora opieki zdrowotnej, zwiększenie bazy podatkowej przez rozwiązanie problemu nadmiernie rozbudowanego systemu obniżonych stawek VAT, a także poprawę przestrzegania przepisów prawa podatkowego, zwłaszcza przez usprawnienie skuteczności administracji podatkowej. Ustanowienie niezależnej rady budżetowej.
2. Zwiększenie wysiłków na rzecz zmniejszenia bezrobocia osób młodych, w szczególności przez lepsze dostosowanie edukacji do potrzeb rynku pracy, zwiększenie dostępności programów przyuczania do zawodu i uczenia się poprzez praktykę, usprawnienie pomocy dla niezarejestrowanych osób młodych oraz zacieśnianie współpracy między szkołami a pracodawcami, zgodnie z celami gwarancji dla młodzieży. Zwiększenie uczestnictwa osób dorosłych w uczeniu się przez całe życie w celu dostosowania podaży umiejętności do popytu na nie. Zwalczanie segmentacji rynku pracy przez zwiększenie wysiłków na rzecz zapewnienia łatwiejszego przechodzenia z zatrudnienia na czas określony do stałego

⁶ Na podstawie art. 9 ust. 2 rozporządzenia Rady (WE) nr 1466/97.

zatrudnienia oraz przez ograniczenie nadmiernego wykorzystywania umów cywilnoprawnych.

3. Kontynuowanie starań w celu podniesienia współczynnika aktywności zawodowej kobiet, w szczególności przez dążenie do zwiększenia dostępności wysokiej jakości, przystępnej cenowo opieki nad dziećmi i edukacji przedszkolnej oraz zapewnienie stabilnego finansowania. Włączenie rolników do powszechnego systemu emerytalnego, poczynając od przyspieszenia tworzenia systemu szacowania i rejestracji dochodów rolników. Stopniowe wycofanie specjalnego systemu emerytalnego dla górników w celu włączenia ich do powszechnego systemu emerytalnego. Poparcie ogólnej reformy emerytalnej nasileniem działań na rzecz zwiększenia szans starszych pracowników na zatrudnienie, tak aby podnieść wiek dezaktywizacji zawodowej.
4. Poprawę skuteczności bodźców podatkowych we wspieraniu badań i rozwoju w sektorze prywatnym w ramach dążenia do zacieśnienia powiązań między polityką w obszarach badań, innowacji i przemysłu, a także lepsze dostosowanie istniejących instrumentów do poszczególnych etapów cyklu innowacji.
5. Odnowienie i rozbudowę mocy wytwórczych oraz poprawę efektywności w całym łańcuchu energetycznym. Przyspieszenie i rozszerzenie rozbudowy sieci elektroenergetycznej, w tym transgranicznych połączeń międzysystemowych z sąsiednimi państwami członkowskimi, oraz budowę gazociągu międzysystemowego z Litwą. Zapewnienie skutecznej realizacji projektów inwestycyjnych w dziedzinie kolejnictwa bez dalszych opóźnień i poprawa zdolności administracyjnych w tym sektorze. Przyspieszenie starań na rzecz zwiększenia zasięgu łączności szerokopasmowej. Poprawę gospodarowania odpadami.
6. Podjęcie dalszych działań w celu poprawy otoczenia biznesu przez uproszczenie egzekwowania umów i wymogów dotyczących pozwoleń na budowę. Zwiększenie wysiłków na rzecz ograniczenia kosztów i czasu związanych z przestrzeganiem przepisów prawa podatkowego przez przedsiębiorstwa. Dokończenie będącej w toku reformy, której celem jest ułatwienie dostępu do zawodów regulowanych.

Sporządzono w Brukseli dnia [...] r.

*W imieniu Rady
Przewodniczący*