



Bruksela, dnia 5.6.2019 r.
COM(2019) 500 final

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

Europejski semestr 2019: zalecenia dla poszczególnych krajów

1. WPROWADZENIE

Gospodarka europejska rośnie przez siódmy rok z rzędu. W trakcie kadencji Komisji Junckera inwestycje wróciły do poziomu sprzed kryzysu, liczba osób zatrudnionych osiągnęła rekordowy poziom, a dług publiczny spadł w ujęciu ogólnym.

Gospodarka europejska będzie dalej rosła w bieżącym i w przyszłym roku, a wszystkie państwa członkowskie odnotują dodatnie stopy wzrostu, pomimo mniej korzystnych warunków. W ubiegłym roku niekorzystny wpływ na gospodarkę europejską miało globalne osłabienie koniunktury związane z utrzymującymi się napięciami w handlu, wysokim poziomem niepewności oraz znacznym zaostrzeniem międzynarodowych warunków finansowych na przełomie roku. Popyt wewnętrzny – wspierany dalszym wzrostem zatrudnienia i dochodów, niskimi kosztami finansowania oraz środkami polityki budżetowej wdrażanymi w niektórych państwach członkowskich – powinien pozostać główną siłą napędową wzrostu gospodarczego w bieżącym i w przyszłym roku.

Tak jak do tej pory, kierunek dla udanej modernizacji gospodarki europejskiej wyznaczają skuteczne reformy strukturalne, którym towarzyszą dobrze ukierunkowane strategie inwestycyjne i odpowiedzialna polityka budżetowa. Zalecenia dla poszczególnych krajów przyjęte w kontekście europejskiego semestru zawierają wytyczne pozwalające państwom członkowskim odpowiednio reagować na dotychczasowe i nowe wyzwania oraz wносить wkład w realizację wspólnych najważniejszych celów politycznych. W kontekście europejskiego semestru kluczowe znaczenie ma dalsze koncentrowanie się na fundamentach wzrostu gospodarczego: pobudzaniu inwestycji, wdrażaniu skutecznych reform wspierających trwały wzrost gospodarczy sprzyjający włączeniu społecznemu oraz rozważnej polityce budżetowej. Zalecenia dla poszczególnych krajów obejmują również wytyczne dotyczące usprawnienia funkcjonowania naszej unii gospodarczej i walutowej i zarządzania nią oraz zwiększenia odporności gospodarek strefy euro zgodnie z zaleceniem w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro na 2019 r.¹, a także wspierania konwergencji społecznej zgodnie z Europejskim filarem praw socjalnych.

Oslabienie globalnego wzrostu gospodarczego unaocznia potrzebę ciągłych wysiłków w celu sprostania wyzwaniom strukturalnym, przed którymi stoją gospodarki UE. W świetle wzrostu ryzyka ekonomicznego i niepewności kluczowe znaczenie dla wzmocnienia odporności i potencjału wzrostu naszych gospodarek ma bardziej zdecydowane wdrażanie reform i ich priorytetowe traktowanie. Wysiłki te powinny obejmować zwiększenie wpływu i skali innowacji oraz zapewnienie wysokiej jakości umiejętności i ich dopasowania do potrzeb rynku pracy. Poprawa włączenia społecznego, ochrona i wspieranie inwestycji oraz podnoszenie jakości finansów publicznych mają kluczowe znaczenie dla złagodzenia wpływu wolniejszego wzrostu gospodarczego na zatrudnienie i nierówności. Spowolnienie dynamiki gospodarczej unaocznia również potrzebę bardziej symetrycznego przywrócenia równowagi w obrębie strefy euro. Państwa członkowskie, a zwłaszcza te, które wykazują wysokie wskaźniki zadłużenia, powinny w dalszym ciągu poprawiać stabilność finansów publicznych. Państwa członkowskie dysponujące przestrzenią fiskalną i jednocześnie wykazujące niski poziom inwestycji powinny wykorzystać tę przestrzeń, aby zwiększyć potencjał wzrostu gospodarczego. Wzmocnienie jednolitego rynku i poprawa komplementarności między politykami jednolitego rynku a krajowymi reformami

¹ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5097-2019-INIT/pl/pdf>

strukturalnymi przyczynią się do zwiększenia wydajności i odporności gospodarki UE. Jeżeli chodzi o poziom relacji międzynarodowych, w odnowionej strategii UE wobec Chin podkreślono duże możliwości w zakresie tworzenia miejsc pracy i wzrostu gospodarczego w Europie².

Inwestycje i reformy muszą iść ze sobą w parze. Głównymi celami, jakie przyświecały Komisji przy pracach nad niniejszym pakietem, są: zapewnienie lepszego dopasowania inwestycji i reform oraz stworzenie spójniejszych ram polityki. Zgodnie z rozszerzoną analizą Komisji przedstawioną w sprawozdaniach krajowych, dotyczącą potrzeb inwestycyjnych i wąskich gardeł specyficznych dla państw członkowskich, w zaleceniach dla poszczególnych krajów z 2019 r. położono większy nacisk na inwestycje.

Chociaż nie wszystkie potrzeby inwestycyjne mogą być zaspokajane z funduszy UE, to fundusze te oferują znaczne możliwości pozwalające uzupełnić konkretne luki inwestycyjne określone w zaleceniach dla poszczególnych krajów. We wnioskach Komisji dotyczących kolejnych wieloletnich ram finansowych UE ustanowiono skuteczniejsze powiązanie polityczne europejskiego semestru z finansowaniem UE na lata 2021–2027. Otwiera ono znaczne możliwości, jeżeli chodzi o wykorzystanie unijnych programów finansowych takich jak InvestEU, instrument „Łącząc Europę”, program „Horyzont Europa” i fundusze polityki spójności. Kluczowe znaczenie w tym kontekście ma programowanie następnej generacji funduszy spójności UE. Właśnie rozpoczęto dialog z organami krajowymi i regionalnymi na temat sposobów lepszego wykorzystania europejskich funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności³ na szczeblu krajowym w latach 2021–2027, a zalecenia dla poszczególnych krajów, wraz ze sprawozdaniami krajowymi, zawierają analizy stanowiące podstawę skutecznego programowania.

2. PERSPEKTYWY GOSPODARCZE, OGÓLNY POSTĘP W REALIZACJI REFORM I KORYGOWANIU ZAKŁÓCEŃ

Przewiduje się, że w bieżącym i w przyszłym roku gospodarka Unii Europejskiej będzie dalej rosła, choć w wolniejszym tempie. Przewidywane spowolnienie wzrostu gospodarczego w 2019 r. wynika częściowo ze znacznego negatywnego wpływu otoczenia zewnętrznego na sektory nastawione na eksport. Dane dotyczące przetwórstwa przemysłowego w niektórych dużych gospodarkach europejskich pogorszyły się też wskutek czynników specyficznych dla danego kraju i sektora (np. przemysłu samochodowego). Niepewność co do kursu polityki krajowej i cofnięcie reform w niektórych państwach zaważyły negatywnie na poziomie zaufania i perspektywach wzrostu gospodarczego. Przewiduje się, że dodatkowe miejsca pracy w połączeniu z umiarkowanym wzrostem wynagrodzeń będą pobudzać konsumpcję i aktywność gospodarczą, natomiast niepewne perspektywy gospodarcze nadal ciążą na nastrojach gospodarczych. Inwestycje będą w dalszym ciągu rosły, ale w wolniejszym tempie, ze względu na mniej korzystne warunki zewnętrzne i dużą niepewność związaną z polityką handlową. W ogólnym ujęciu, korzystne warunki finansowania i środki fiskalne wdrażane w niektórych państwach członkowskich powinny dalej wspierać wzrost popytu wewnętrznego.

²

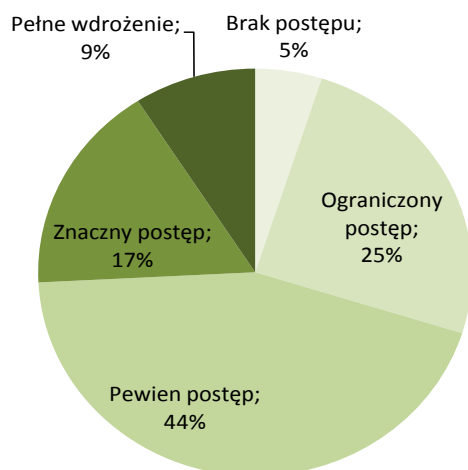
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019JC0005&qid=155896332395&from=EN>

³ Fundusze w ramach polityki spójności UE obejmują Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, Europejski Fundusz Społeczny+ i Fundusz Spójności.

Pomimo znacznej poprawy fundamentalnych parametrów gospodarczych, jaka miała miejsce w ostatnich latach, konieczna jest dalsza poprawa odporności i potencjału wzrostu europejskiej gospodarki. Aby móc przeciwdziałać negatywnym wstrząsom ekonomicznym w przyszłości, należy zwiększyć potencjalny wzrost i przestrzeń fiskalną. Biorąc pod uwagę skalę ryzyk, jakie zagrażają perspektywom gospodarczym, i wzajemne powiązania między tymi ryzykami, należy zintensyfikować działania w celu rozwiązania problemów strukturalnych i usunięcia słabości, które mogą znaleźć się na pierwszym planie w przypadku spowolnienia koniunktury. Promowanie i ochrona inwestycji w edukację i umiejętności, infrastrukturę służącą zapewnianiu jakości i w innowacje wzmocnią jednocześnie potencjał wzrostu naszych gospodarek i będą wspierały popyt zagregowany. Zasadnicze znaczenie w tym kontekście mają również działania na rzecz poszanowania praworządności, w szczególności niezależnych systemów wymiaru sprawiedliwości i solidnych ram antykorupcyjnych. Jeżeli chodzi o finanse publiczne, państwa o wysokim zadłużeniu powinny wdrażać polityki, które doprowadzą do zwiększenia buforów fiskalnych i sprowadzą wskaźniki zadłużenia na trwałą ścieżkę spadkową. Równie ważne jest wykorzystywanie już teraz przestrzeni fiskalnej, jeżeli dane państwo nią dysponuje. Należy zwrócić szczególną uwagę na to, aby wydatki i system podatkowy we wszystkich państwach członkowskich sprzyjały wzrostowi gospodarczemu i przynosiły efekty redystrybucyjne. Wreszcie bardziej symetryczne przywrócenie równowagi w strefie euro ograniczy negatywne skutki redukcji zadłużenia dla wzrostu oraz sprawi, iż wynik gospodarczy będzie w mniejszym stopniu uzależniony od popytu zewnętrznego.

W przypadku ponad dwóch trzecich zaleceń dla poszczególnych krajów wydanych do 2018 r. odnotowano co najmniej *pewien postęp w ich realizacji* (zob. wykres 1). Wdrażanie różnych zaleceń uzgodnionych z państwami członkowskimi od 2011 r. przebiega stabilnie. W niektórych przypadkach zaobserwowano pewne oznaki wycofywania się z wcześniej przyjętych istotnych reform. Największy postęp osiągnięto w sektorze usług finansowych, dużych postępów dokonano również w dziedzinie ustawodawstwa dotyczącego stosunków pracy i ochrony zatrudnienia. Jedynie powolne postępy odnotowano w rozszerzaniu bazy podatkowej oraz w dziedzinie opieki zdrowotnej i opieki długoterminowej, a także konkurencji w sektorze usług.

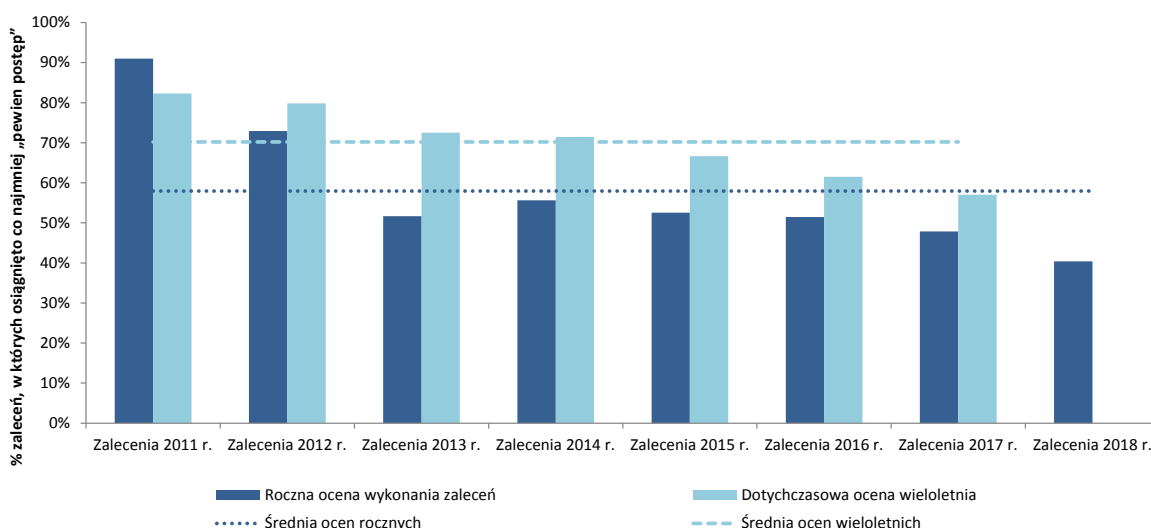
Wykres 1: Obecny poziom wdrożenia zaleceń dla poszczególnych krajów z lat 2011–2018



Uwaga: W ocenie wieloletniej uwzględnia się wdrożenie zaleceń od momentu ich przyjęcia do publikacji niniejszego komunikatu w maju 2019 r. Ocena ogólna zaleceń dla poszczególnych krajów związanych z polityką budżetową obejmuje zgodność z paktem stabilności i wzrostu.

Patrząc na postępy w reformach w ujęciu rocznym, w lipcu 2018 r. państwa członkowskie poczyniły co najmniej pewien postęp w przypadku 4 z 10 skierowanych do nich zaleceń (zob. wykres 2). Wynik ten jest gorszy niż w latach poprzednich. Od czasu oceny przeprowadzonej w lutym w kontekście sprawozdań krajowych w ujęciu zagregowanym nie dokonano dalszych istotnych postępów w zakresie reform. Ujęcie zagregowane kryje jednak różnice między poszczególnymi państwami członkowskimi i obszarami polityki. W sektorze usług finansowych prowadzone są nadal intensywne reformy, nawet jeśli osiągnęte postępy są nieco mniejsze niż w przypadku odważnych działań podejmowanych w bezpośrednim następstwie kryzysu. Postęp w realizacji zaleceń dotyczących rozszerzenia bazy podatkowej i wzmocnienia konkurencji w sektorze usług jest nadal niewielki. W świetle utrzymujących się problemów ekonomicznych i społecznych oraz ryzyk zagrażających perspektywom gospodarczym kluczowe znaczenie dla wzmocnienia odporności gospodarek UE ma bardziej zdecydowane wdrażanie reform.

Wykres 2: Wdrażanie zaleceń dla poszczególnych krajów: roczna ocena w każdym roku, począwszy od 2011 r., w stosunku do obecnego poziomu wdrożenia



Uwaga: W ocenie wieloletniej uwzględnia się wdrożenie zaleceń od momentu ich przyjęcia do publikacji niniejszego komunikatu w maju 2019 r. W przypadku lat 2011 i 2012 trudniej jest porównać ocenę roczną z oceną wieloletnią z powodu różnych kategorii oceny zaleceń dla poszczególnych krajów.

Pomimo utrzymujących się postępów w korygowaniu zakłóceń równowagi makroekonomicznej, konieczne są dodatkowe działania polityczne. Niektóre państwa członkowskie nadal odnotowują rekordowe poziomy zadłużenia prywatnego i długu publicznego, co ogranicza ich możliwości reagowania na negatywne wstrząsy. W gospodarkach innych państw członkowskich pojawiają się oznaki wskazujące na możliwe przegrzanie związane z dynamicznym wzrostem cen nieruchomości mieszkaniowych i rosnącymi jednostkowymi kosztami pracy. Nie zakończono jeszcze przywracania równowagi pozycji zewnętrznej. Udało się wprowadzić skorygować duże deficyty bilansu płatniczego, ale w kilku państwach utrzymują się – pomimo pewnych nieznacznych oznak korekty – duże nadwyżki na rachunku obrotów bieżących. Duża nadwyżka na rachunku obrotów bieżących strefy euro pozostaje zasadniczo niezmienną. Ten stan rzeczy wynika z jednej strony z faktu, iż zagregowany popyt wewnętrzny jest mniej dynamiczny niż aktywność gospodarcza, a z drugiej strony – z poprawy pozycji konkurencyjnej przy jednoczesnym utrzymaniu poziomu eksportu. Aby poczynić dalsze postępy w przywracaniu równowagi, konieczne jest wprowadzenie zróżnicowanych środków. Państwa członkowskie z deficytem obrotów bieżących lub dużym zadłużeniem zagranicznym muszą dalej zwiększać swoją konkurencyjność, natomiast państwa członkowskie o wysokich nadwyżkach na rachunku obrotów bieżących powinny tworzyć warunki sprzyjające wyższemu wzrostowi płac i inwestycji. W przypadku wszystkich państw członkowskich bardzo ważne jest wdrażanie środków pobudzających wydajność i inwestycje, aby zwiększyć potencjalny wzrost.

3. GŁÓWNE CELE ZALECEŃ NA LATA 2019-2020

Ogólnym celem zaleceń jest zachęcenie państw członkowskich do zwiększenia ich potencjału wzrostu gospodarczego poprzez modernizację gospodarek i dalsze wzmocnienie odporności. Z uwagi na spodziewane spowolnienie gospodarcze wszystkie państwa członkowskie powinny traktować priorytetowo reformy mające na celu osiągnięcie trwałego wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu. Współczesne gospodarki, które są w coraz większym stopniu poddane cyfryzacji i zglobalizowane, wymagają ponadto inteligentniejszych inwestycji w odpowiednią infrastrukturę, innowacje, edukację i umiejętności. Oprócz tego cyfryzacja, zmiany zachodzące na rynku pracy, starzenie się społeczeństwa i ekologizacja gospodarki wymagają dodatkowych wysiłków, aby wspierać tworzenie miejsc pracy o wysokiej jakości oraz zapewnić zrównoważone i adekwatne systemy opieki społecznej, które będą sprzyjać włączeniu społecznemu.

Krajowe trendy społeczno-ekonomiczne kryją różnice regionalne. W niektórych państwach różnice te są znaczne. W ujęciu retrospektywnym widać, że korzyści płynące ze wzrostu gospodarczego nie rozłożyły się równomiernie między regionami. Przyszłe wyzwania społeczno-ekonomiczne będą też miały różny wpływ na poszczególne części społeczeństwa. W związku z tym tegoroczne zalecenia odnoszą się w stosownych przypadkach do różnic regionalnych i terytorialnych, bazując na ustaleniach zawartych w sprawozdaniach krajowych na 2019 r. Mają one na celu lepszą identyfikację konkretnych potrzeb inwestycyjnych oraz promowanie szybszej konwergencji gospodarczej i społecznej za pomocą inwestycji, które będą współfinansowane z funduszy polityki spójności UE w latach 2021–2027.

Rosnąca niepewność na światowych rynkach unaocznia znaczenie jednolitego rynku. Dobre funkcjonowanie jednolitego rynku jest konieczne, aby zapewnić przedsiębiorstwom czynniki produkcji wysokiej jakości, po konkurencyjnych cenach oraz oferować duże i płynne rynki unijnym dostawcom towarów i usług. W przeszłości zwracano uwagę na stosunkowo niski poziom integracji na rynkach usług, ale tempo reform było często rozczarujące. Koszt alternatywny niedostatecznej integracji na rynkach usług rośnie, a państwa członkowskie doświadczają związanych z tym negatywnych skutków. Istnieje również pole do poprawy w niektórych obszarach rynków towarów, zwłaszcza jeżeli chodzi o stosowanie zasady wzajemnego uznawania. Stworzenie w Europie prawdziwego jednolitego rynku kapitałowego poprzez unię rynków kapitałowych zwiększy zdolność systemu finansowego do amortyzowania wstrząsów dzięki zapewnieniu przedsiębiorstwom bardziej zdywersyfikowanego dostępu do finansowania i promowaniu nowych możliwości inwestycyjnych. Konsolidacja jednolitego rynku wymaga podjęcia dodatkowych wysiłków reformatorskich na szczeblu państw członkowskich, aby osiągnąć postępy w integracji wymiaru cyfrowego, energetycznego, kapitałowego i transportowego tego rynku. Na przykład Włochom zalecono poprawę jakości infrastruktury, przy uwzględnieniu różnic regionalnych.

W lutym 2019 r. Komisja stwierdziła, że zakłócenia równowagi występują w 13 państwach członkowskich. W zaleceniach dla poszczególnych krajów wymagane są odpowiednie działania następcze mające na celu usunięcie tych zakłóceń. Na potrzeby procedury dotyczącej zakłóceń równowagi makroekonomicznej Komisja stwierdziła, na podstawie szczegółowych ocen sytuacji, że 10 państw członkowskich doświadcza zakłóceń (Bułgaria, Chorwacja, Francja, Niemcy, Irlandia, Portugalia, Niderlandy, Rumunia, Hiszpania

i Szwecja), a trzy państwa członkowskie doświadczają nadmiernych zakłóceń (Cypr, Grecja i Włochy)⁴.

- W odniesieniu do Chorwacji stwierdzono, że zakłócenia równowagi nie są już nadmierne w świetle poprawy sytuacji gospodarczej i postępów w realizacji polityki.
- Grecja została poddana szczegółowej ocenie sytuacji po raz pierwszy od czasu zakończenia programu pomocy finansowej, a środki z zakresu polityki wdrażane przez nią w celu wyeliminowania zakłóceń równowagi są monitorowane na podstawie ram wzmocnionego nadzoru po zakończeniu programu.
- Cypr nadal wykazuje znaczne słabe punkty, mimo poprawy sytuacji gospodarczej i niedawnego wzmocnienia wysiłków politycznych.
- We Włoszech pogorszyły się perspektywy dotyczące wzrostu gospodarczego i sytuacji finansów publicznych, a niedawno wprowadzone środki z zakresu polityki cofają elementy poprzednich reform, m.in. dotyczących systemu emerytalnego. Komisja zapowiedziała w lutym, że ponieważ natężenie albo złagodzenie zakłóceń równowagi makroekonomicznej we Włoszech będzie zależało głównie od wdrażanych w przyszłości środków z zakresu polityki, będzie ona ściśle monitorować zobowiązania podjęte przez Włochy w celu wyeliminowania tych zakłóceń. W tym kontekście krajowy program reform Włoch na 2019 r. jedynie częściowo uwzględnia kwestie strukturalne wymienione w zaleceniach dla poszczególnych krajów z 2018 r. i często brak jest w nim szczegółowych informacji na temat kilku nowych zobowiązań zawartych w programie oraz harmonogramu ich wdrożenia. Przewidziana w nim strategia reform opiera się jednak na znaczących reformach realizowanych już w różnych obszarach, co pokazuje ogólną ciągłość w porównaniu z poprzednimi krajowymi programami reform.

Podobnie jak w poprzednich latach, szczególnym monitorowaniem w ramach procedury dotyczącej zakłóceń równowagi makroekonomicznej objęte zostaną również wszystkie państwa, w których występują zakłócenia równowagi makroekonomicznej lub nadmierne zakłócenia równowagi makroekonomicznej.

Finanse publiczne i podatki

Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych maleje, ale postępy państw członkowskich w tym zakresie są nierówne. Niektóre państwa nie wykorzystały odpowiednio sprzyjających warunków koniunkturalnych i niskich stóp procentowych, aby odbudować bufora fiskalne. Inne osiągnęły dobry stan finansów publicznych i dysponują dzięki temu przestrzenią fiskalną na wspieranie inwestycji. W ujęciu zbiorczym kurs polityki budżetowej w strefie euro pozostawał zasadniczo neutralny w latach 2015–2018, lecz na podstawie prognoz Komisji przewiduje się, że w 2019 r. będzie miał nieco bardziej ekspansywny charakter.

W kilku państwach członkowskich utrzymuje się wysoki dług publiczny. Skutki starzenia się społeczeństwa stanowią dodatkowe wyzwania. W tym kontekście wymagane jest

⁴ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Banku Centralnego i Eurogrupy „Europejski semestr 2019: ocena postępów w zakresie reform strukturalnych, zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania oraz wyniki szczegółowych ocen sytuacji na mocy rozporządzenia (UE) nr 1176/2011”, COM(2019) 150 final.

kontynuowanie reform systemów emerytalnych, opieki zdrowotnej i opieki długoterminowej, aby zwiększyć ich skuteczność, efektywność i adekwatność oraz utrzymać w długim okresie ich stabilność finansową. Niezbędne są wciąż reformy systemów emerytalnych, mające na celu dostosowanie równowagi między życiem zawodowym a emeryturą i zachęcanie do gromadzenia dodatkowych oszczędności emerytalnych. W stosownych przypadkach konieczne jest szybkie uzgodnienie reform systemu opieki społecznej, w sposób uwzględniający skutki tych reform dla dotkniętych nimi grup społecznych. Z doświadczenia wynika, że są to jedne z obszarów, w których najtrudniej jest przeprowadzić reformy, dlatego należy niezwłocznie je rozpocząć. Proces reform musi też obejmować od samego początku pogłębione konsultacje z zainteresowanymi stronami. Należy stanowczo unikać wycofywania się z reform po ich wprowadzeniu (a jeżeli dojdzie do wycofania się z reform – korygować takie przypadki), ponieważ takie działanie może zagrozić stabilności finansów publicznych, ograniczyć potencjał wzrostu gospodarczego i zakłócić sprawiedliwość międzypokoleniową.

Wzmocnienie stabilności finansów publicznych strefy euro i należących do niej państw członkowskich wymaga zróżnicowanych polityk budżetowych na szczeblu krajowym. Powinny one uwzględniać dostępną przestrzeń fiskalną i skutki uboczne w pozostałych państwach. Państwa członkowskie, w których utrzymuje się wysoki poziom długu publicznego, powinny nadal odbudowywać bufony fiskalne. Takie działanie zmniejszyłoby podatność tych państw na wstrząsy i umożliwiłoby pełne funkcjonowanie automatycznych stabilizatorów w czasie kolejnego pogorszenia koniunktury. W zaleceniach dla poszczególnych krajów ustalono spójną z paktem stabilności i wzrostu korektę budżetową, jakiej wymaga się od państw członkowskich, które nie osiągnęły jeszcze średniookresowego celu budżetowego. Państwom członkowskim posiadającym odpowiednią przestrzeń fiskalną zaleca się również wykorzystanie polityki budżetowej i strukturalnej w ramach paktu stabilności i wzrostu do zwiększenia poziomu inwestycji publicznych, aby wesprzeć wzrost gospodarczy i ułatwić przywrócenie równowagi gospodarczej.

Dzięki poprawie jakości wydatków publicznych budżety państwa mogłyby lepiej wspierać wzrost i spójność społeczną. Przeorientowanie struktury wydatków i dochodów publicznych w taki sposób, aby wspierały edukację, zatrudnienie i inwestycje pozwala zwiększyć potencjał wzrostu. Oprócz wysiłków na rzecz utrzymania w ryzach wydatków publicznych i poprawy ich efektywności należy zatem kontynuować działania zmieniające strukturę wydatków publicznych w taki sposób, aby pobudzały one wzrost gospodarczy. Przeglądy wydatków – pod warunkiem, że są dobrze opracowane i rygorystycznie wdrażane – stanowią skuteczne narzędzie pozwalające ulepszyć strukturę wydatków publicznych, w tym poprzez zwiększenie przestrzeni fiskalnej na produktywnie i odpowiednio ukierunkowane inwestycje publiczne. Wiele państw członkowskich wprowadziło już jakiś rodzaj przeglądów wydatków (np. Cypr, Estonia, Luksemburg, Słowacja i Hiszpania), ale nadal istnieją możliwości większego wykorzystania takich przeglądów, rozszerzenia ich zakresu, poprawy metodyki i lepszego powiązania z cyklem budżetowym. W niektórych państwach członkowskich przeglądy umożliwiły zidentyfikowanie obszarów, w których można poprawić efektywność wydatków. Wyniki te należy obecnie wykorzystać, podejmując odpowiednie działania w ramach polityki.

Z biegiem lat państwa członkowskie znacząco usprawniły swoje ramy budżetowe. W wielu z nich ramy te przyczyniają się do prowadzenia rozważnej polityki budżetowej. Niektóre inne państwa członkowskie muszą jednak kontynuować reformy, aby ustanowić dobrze zaprojektowane i skuteczne ramy budżetowe. Chorwacji i Hiszpanii zalecono wzmocnienie ram budżetowych, Austria i Belgia powinny jeszcze bardziej usprawnić uzgodnienia w zakresie koordynacji fiskalnej, a w Polsce należy dalej wzmacniać procedury

budżetowe. W niektórych innych państwach członkowskich reformy utknęły w martwym punkcie i konieczny jest nowy impuls, aby wzmocnić wysiłki. W przypadku wszystkich państw kluczowe znaczenie ma stałe skupianie się na wdrażaniu środków, tak aby zrealizować cel ram budżetowych, którym jest osiągnięcie lub utrzymanie rozsądnej polityki budżetowej.

Systemy podatkowe i systemy zabezpieczenia społecznego mogą wspierać wzrost sprzyjający włączeniu społecznemu. Dobrze ukierunkowane systemy podatkowe i systemy zabezpieczenia społecznego mogą wspierać inwestycje prywatne, poprawić otoczenie działalności gospodarczej, zwiększyć uczestnictwo w rynku pracy i zatrudnienie, ograniczyć nierówności oraz przyczynić się do budowy gospodarki odpornej na niekorzystne zmiany społeczne i środowiskowe. Kilku państwom członkowskim zalecono w związku z tym przesunąć obciążenia podatkowych z pracy na inne obszary, aby stworzyć sprzyjające warunki do bardziej trwałego wzrostu gospodarczego.

Zwalczanie agresywnego planowania podatkowego ma priorytetowe znaczenie, dlatego też Komisja przedstawiła wnioski ustawodawcze mające na celu zwiększenie przejrzystości, skuteczności i spójności systemu podatkowego. Transpozycja prawodawstwa UE oraz inicjatyw uzgodnionych na szczeblu międzynarodowym pomoże ograniczyć praktyki będące formą agresywnego planowania podatkowego. Pewne elementy systemów podatkowych niektórych państw członkowskich, tzn. Cypru, Węgier, Irlandii, Luksemburga, Malty i Niderlandów, mogą być jednak wykorzystywane przez przedsiębiorstwa stosujące agresywne planowanie podatkowe.

Ramka 1. Aktualne informacje na temat nadzoru w ramach paktu stabilności i wzrostu

Na podstawie oceny programów stabilności i konwergencji na 2019 r. Komisja podjęła też szereg działań w ramach paktu stabilności i wzrostu.

Komisja zaleca zamknięcie procedury nadmiernego deficytu w przypadku Hiszpanii. Żadne państwa członkowskie nie pozostaną objęte częścią naprawczą paktu stabilności i wzrostu.

Komisja przyjęła na podstawie art. 126 ust. 3 TFUE sprawozdania dotyczące Francji, Belgii, Cypru i Włoch, w których oceniła przestrzeganie przez te państwa kryteriów deficytu i długu określonych w Traktacie. W przypadku Francji stwierdzono, że kryteria deficytu i długu należy uznać za obecnie spełnione. Jeżeli chodzi o Belgię, aktualne wyniki analizy nie pozwalają jednoznacznie stwierdzić, czy kryterium długu jest spełnione czy też nie. W odniesieniu do Cypru Komisja uznała, że nie należy podejmować dalszych kroków prowadzących do decyzji stwierdzającej istnienie nadmiernego deficytu. Analiza dotycząca Włoch wskazuje, że kryterium długu należy uznać za niespełnione oraz że uzasadnione jest w związku z tym wszczęcie procedury nadmiernego deficytu na podstawie kryterium długu.

Komisja zaleca również Radzie podjęcie decyzji stwierdzającej, że Węgry i Rumunia nie podjęły skutecznych działań w odpowiedzi na zalecenie Rady z grudnia 2018 r. wydane w ramach procedury znacznego odchylenia. W przypadku Rumunii procedurę tę wszczęto w czerwcu 2017 r. po odnotowaniu znacznego odchylenia w 2016 r. W przypadku Węgier procedurę znacznego odchylenia wszczęto w czerwcu 2018 r. po odnotowaniu znaczącego odchylenia w 2017 r. Komisja kieruje ponadto ostrzeżenia do Węgier i Rumunii w sprawie znaczącego odchylenia od ścieżki dostosowawczej prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego w 2018 r. Jest to trzecie ostrzeżenie skierowane do Rumunii i drugie skierowane do Węgier. Komisja zaleca Radzie przyjęcie zaleceń dla Węgier i Rumunii dotyczących wprowadzenia odpowiednich środków w celu skorygowania tego znaczącego odchylenia.

W dalszym ciągu poprawiają się też warunki na rynkach pracy. Wskaźniki zatrudnienia w UE są rekordowo wysokie, a stopa bezrobocia jest najniższa w tym stuleciu. Utrzymują się jednak znaczne różnice między krajami, regionami i grupami ludności. Belgia, Bułgaria, Cypr, Finlandia, Grecja, Węgry, Irlandia, Słowenia i Hiszpania otrzymały zalecenia mające na celu poprawę funkcjonowania rynku pracy poprzez ukierunkowane interwencje wzmacniające skuteczność aktywnej polityki rynku pracy lub zwiększenie zdolności służb zatrudnienia. Polska, Portugalia i Hiszpania powinny zająć się problemem wysokiego odsetka pracowników zatrudnionych na podstawie umowy na czas określony, wspierając jednocześnie przechodzenie na umowy na czas nieokreślony.

Aktywność zawodowa kobiet nadal rośnie, ale utrzymuje się problem zróżnicowanej sytuacji kobiet i mężczyzn pod względem zatrudnienia i wynagrodzenia. Częstym powodem są bodźce zniechęcające do pracy, rozwiązania niezapewniające równowagi między życiem zawodowym a prywatnym oraz brak przystępnych cenowo placówek opieki nad dziećmi i opieki długoterminowej. Zalecenia dotyczące tych kwestii skierowano do Austrii, Republiki Czeskiej, Estonii, Niemiec, Irlandii, Włoch, Polski i Słowacji.

Dostęp do wysokiej jakości kształcenia i szkolenia ma kluczowe znaczenie dla zapewnienia wszystkim obywatelom umiejętności i kompetencji. System edukacji powinien być nastawiony na uczenie się przez całe życie i uwzględniać przyszłe potrzeby. W kontekście rosnących niedoborów wykwalifikowanej siły roboczej, niedopasowania umiejętności i zmian zachodzących na rynku pracy inwestowanie w kapitał ludzki ma kluczowe znaczenie dla pobudzenia wzrostu gospodarczego wymagającego specjalistycznej wiedzy, zrównoważonego i sprzyjającego włączeniu społecznemu. Poziom umiejętności pozostaje jednak niski w przypadku kilku grup ludności. Wielu państw członkowskim zalecono w związku z tym, aby wzmocniły i zmodernizowały swoje systemy kształcenia i szkolenia. I tak na przykład Bułgaria, Chorwacja, Republika Czeska, Estonia, Francja, Grecja, Irlandia, Włochy, Łotwa, Litwa, Polska, Portugalia, Słowacja i Słowenia powinny zwrócić uwagę na nabywanie umiejętności ukierunkowanych na przyszłość, w tym środki promujące kształcenie dorosłych. Belgia, Bułgaria, Cypr, Chorwacja, Grecja, Litwa, Portugalia, Rumunia i Hiszpania otrzymały zalecenia dotyczące lepszego dopasowania systemu kształcenia i szkolenia do potrzeb rynku pracy. Hiszpanii zalecono oprócz tego ograniczenie zjawiska przedwczesnego kończenia nauki, a Cypr, Grecji i Łotwie – zwiększenie zdolności w zakresie kształcenia i szkolenia zawodowego. W kilku państwach członkowskich potrzebne są dodatkowe wysiłki na rzecz poprawy jakości systemów kształcenia i szkolenia oraz ich aspektu włączenia społecznego, ze szczególnym uwzględnieniem grup w niekorzystnej sytuacji, a Republika Czeska i Włochy powinny zwiększyć atrakcyjność zawodu nauczyciela.

Sytuacja społeczna nadal się poprawia, ale utrzymują się luki dotyczące zakresu ochrony w ramach systemów zabezpieczenia społecznego i dostępu do usług społecznych. Poziom ubóstwa spada, ale w niektórych państwach członkowskich nadal utrzymuje się na wysokim poziomie. Kilka państw członkowskich zмага się również z problemem ubóstwa pracujących. Niektóre grupy znajdujące się w niekorzystnej sytuacji, takie jak osoby niepełnosprawne i osoby ze środowisk migracyjnych, stale borykają się z trudnościami. Zapewnienie odpowiedniego dostępu do ochrony socjalnej pracującym w oparciu o niestandardowe formy zatrudnienia i pracującym na własny rachunek ma kluczowe znaczenie dla dobrostanu pracowników i dobrego funkcjonowania rynków pracy. Środki mające na celu poprawę zakresu ochrony, adekwatnej wysokości świadczeń lub skuteczności siatki bezpieczeństwa socjalnego, w tym systemów dochodu minimalnego,

zalecono Bułgarii, Estonii, Węgrom, Łotwie, Portugalii, Rumunii i Hiszpanii, a Chorwacji i Grecji zalecono dokończenie bardziej kompleksowych reform systemów świadczeń socjalnych. W Bułgarii, Estonii i Finlandii konieczny jest lepszy dostęp do wysokiej jakości usług społecznych. Zalecenie dla Niderlandów ma na celu promowanie adekwatnej ochrony socjalnej dla osób samozatrudnionych. Do Republiki Czeskiej i Łotwy skierowano szczegółowe zalecenia dotyczące promowania środków wsparcia dla osób niepełnosprawnych.

W kilku krajach prowadzone są reformy systemów opieki zdrowotnej, aby zapewnić powszechny dostęp do opieki zdrowotnej i jednocześnie zwiększyć opłacalność i stabilność systemu. Państwa członkowskie powinny kontynuować swoje wysiłki, nadając priorytet starannemu planowaniu kompleksowych środków oraz przyspieszeniu przyjmowania i wdrażania reform w zakresie świadczenia usług zdrowotnych. Często konieczne są dalsze inwestycje, aby wspierać i wdrażać reformy systemów opieki zdrowotnej. W związku z tym zalecenia dotyczące poprawy skuteczności, dostępności i stabilności opieki zdrowotnej skierowano do Austrii, Bułgarii, Cypru, Republiki Czeskiej, Grecji, Finlandii, Węgier, Włoch, Łotwy, Litwy, Malty, Polski, Rumunii, Słowacji i Słowenii.

Dialog społeczny ma kluczowe znaczenie dla pomyślnego opracowania i wdrożenia polityki. Zaangażowanie partnerów społecznych i innych zainteresowanych stron zwiększa poczucie odpowiedzialności za politykę i prowadzi do lepszych i trwalszych efektów polityki. W związku z zaleceniami dla poszczególnych krajów z ubiegłych lat niektóre państwa członkowskie zwiększyły możliwości usystematyzowanego dialogu i uczestnictwa organizacji pracodawców i związków zawodowych. Chociaż nie istnieje jeden model, który służyłby jako punkt odniesienia, istnieje możliwość poprawy funkcjonowania dialogu społecznego i zwiększenia zaangażowania partnerów społecznych w opracowywanie polityki w kilku innych państwach członkowskich, takich jak Węgry, Polska i Rumunia; wyzwania w tym zakresie występują też w Chorwacji i Grecji.

Inwestycje, polityka konkurencji i poprawa otoczenia działalności gospodarczej w celu zapewnienia wyższej wydajności

Zgodnie z postępami realizacji planu inwestycyjnego dla Europy, tzw. „planu Junckera”, opracowanie kompleksowego programu polityki inwestycyjnej UE pozostaje kwestią kluczową dla zagwarantowania obecnego i przyszłego wzrostu. Od inauguracji planu inwestycyjnego dla Europy stale uruchamiane są znaczne fundusze prywatne i publiczne przeznaczone na inwestycje w strategicznych sektorach gospodarki UE, co stanowi istotny bodziec dla wzrostu i tworzenia miejsc pracy. Według stanu na maj 2019 r. plan Junckera ma uruchomić inwestycje o wartości blisko 400 mld EUR i doprowadzić do powstania 750 tys. nowych miejsc pracy. Do 2020 r. ma ich powstać łącznie 1,4 mln. Poza odblokowaniem inwestycji w ramach planu Junckera opracowano listę odpowiednich przygotowywanych projektów i skoncentrowano się na środkach sprawiających, by otoczenie działalności gospodarczej bardziej sprzyjało inwestycjom.

Fundusze unijnej polityki spójności powinny być wykorzystywane w optymalny sposób, aby zwiększać inwestycje w odpowiednie obszary polityki. Powinno to również pomóc w zmniejszeniu utrzymujących się dysproporcji między regionami w całej UE. W tym kontekście tegoroczne sprawozdania krajowe i zalecenia dla poszczególnych krajów zawierają szczegółowe wytyczne dotyczące programowania funduszy UE na podstawie kolejnych wieloletnich ram finansowych.

W tym roku skoncentrowanie analiz w ramach europejskiego semestru na inwestycjach pomogło wyodrębnić w państwach członkowskich priorytety inwestycyjne o najwyższej

rentowności makroekonomicznej, a także zidentyfikować wąskie gardła o charakterze regulacyjnym i strukturalnym, które ograniczają długoterminowy potencjał wzrostu. Ożywienie inwestycji w ostatnich latach było nierównomierne w poszczególnych sektorach, państwach i pod względem rodzaju aktywów. Utrzymują się różnice między inwestycjami w sektorze publicznym i prywatnym: inwestycje prywatne stale rosły od 2013 r. i obecnie osiągają średnią sprzed kryzysu, podczas gdy inwestycje publiczne zaczęły rosnąć dopiero w 2017 r. Ponadto, mimo że wzrost inwestycji miał miejsce we wszystkich państwach członkowskich, w niektórych z nich poziom inwestycji jest nadal znacznie niższy od długoterminowej średniej sprzed kryzysu.

Ramka: Zalecenia dla poszczególnych krajów dotyczące inwestycji oraz polityka spójności UE w latach 2021–2027

Komisja Europejska położyła nacisk na znaczącą rolę inwestycji w ramach „fundamentów wzrostu gospodarczego”, obejmujących rozważną politykę budżetową i reformy strukturalne.

W 2019 r. w europejskim semestrze jeszcze bardziej zwiększono nacisk na inwestycje. Doradztwo inwestycyjne udzielane państwom członkowskim w ramach tegorocznego pakietu europejskiego semestru stanowi realizację zobowiązania Komisji do ustanowienia silniejszych powiązań z budżetem UE, a w szczególności z funduszami polityki spójności UE na lata 2021–2027, z uwzględnieniem specyfiki regionalnej⁵.

Silniejsze powiązanie europejskiego semestru z funduszami polityki spójności UE doprowadzi do lepszego i skuteczniejszego programowania, a tym samym do lepszych i bardziej ukierunkowanych inwestycji prowadzących do wyższej wydajności i wzrostu w perspektywie długoterminowej. Te powiązania operacyjne usprawniają istniejące procesy i zapewniają większą spójność między koordynacją polityki gospodarczej a wykorzystaniem funduszy UE, bez tworzenia dodatkowej biurokracji.

Analityczne podstawy europejskiego semestru mogą skutecznie pomóc państwom członkowskim i Komisji w dialogu prowadzącym do programowania funduszy. W niniejszej ramce wyjaśniono, w jaki sposób wytyczne dotyczące inwestycji w ramach europejskiego semestru powinny być uwzględniane w procesie programowania.

Punktem wyjścia tegorocznego europejskiego semestru jest roczna analiza wzrostu gospodarczego na 2019 r., w której zaapelowano o bardziej ukierunkowane strategie inwestycyjne we wszystkich państwach członkowskich. W tegorocznych zimowych sprawozdaniach krajowych przeanalizowano potrzeby inwestycyjne każdego państwa w oparciu o ekspertyzy dotyczące najnowszych tendencji społeczno-gospodarczych, a szczególny nacisk położono na konkurencyjność sektorową i potrzebę wspierania trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu. W stosownych przypadkach wzięto pod uwagę różnice regionalne i terytorialne w państwach członkowskich. Analiza ta uzasadniała stanowisko Komisji w sprawie optymalnego wykorzystania funduszy polityki spójności UE na lata 2021–2027⁶, zgodnie z załącznikiem do sprawozdań krajowych (załącznik D), który zawiera wytyczne na temat priorytetów inwestycyjnych tych funduszy. Załączniki opracowano tak, aby stanowiły solidny wkład w dialog z państwami członkowskimi na temat programowania. Priorytety inwestycyjne określone w załączniku D zostały sklasyfikowane według trzech kategorii (potrzeby, potrzeby priorytetowe i potrzeby wysoce priorytetowe) w oparciu o ich znaczenie dla rozwoju społeczno-gospodarczego i rozwoju terytorialnego, z uwzględnieniem wymogów koncentracji tematycznej określonych we wnioskach Komisji dotyczących funduszy polityki spójności UE na lata 2021–2027. Wraz z innymi ustaleniami analitycznymi zawartymi w sprawozdaniach krajowych załączniki przedstawiono już państwom członkowskim w celu zainicjowania dialogu na temat programowania następnej generacji funduszy polityki spójności UE, aby jak najszybciej przyjąć dokumenty programowe.

W ramach pakietu wiosennego Komisja niniejszym przedstawia wniosek w sprawie zaleceń dla poszczególnych krajów. Zalecenia dla poszczególnych krajów mają znacznie szerszy

⁵ Komunikat Komisji „Nowoczesny budżet dla Unii, która chroni, wspiera i broni”, COM(2018) 321 final.

⁶ Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, Europejski Fundusz Społeczny Plus, Fundusz Spójności.

zakres niż wytyczne inwestycyjne zawarte w załącznikach do sprawozdań krajowych. Zalecenia odnoszą się do reformy i potrzeb inwestycyjnych całej gospodarki. Można je zrealizować zarówno za pomocą środków finansowych, jak i regulacyjnych. Warto podkreślić, że nie wszystkie potrzeby inwestycyjne państw członkowskich mogą być finansowane z funduszy UE, ale fundusze te mogą w znacznym stopniu przyczynić się do rozwiązania problemów zidentyfikowanych w ramach semestru, z uwzględnieniem ich specyfiki (np. koncentracji tematycznej).

Zalecenia dla poszczególnych krajów, różniące się pod względem zakresu i szczegółowości, są spójne z wytycznymi inwestycyjnymi zawartymi w załącznikach do sprawozdań krajowych, skupiającymi się wyłącznie na tych potrzebach inwestycyjnych, których współfinansowanie można zapewnić ze środków UE w ramach polityki spójności.

Postępy w realizacji aspektów związanych z inwestycjami w ramach wszystkich zaleceń dla poszczególnych krajów będą monitorowane podczas przyszłych cykli europejskiego semestru. Monitorowanie wkładu funduszy polityki spójności UE na lata 2021–2027 w realizację zaleceń dla poszczególnych krajów będzie opierać się na informacjach zebranych za pomocą uznanych forów i procesów (coroczne spotkania i sprawozdania w ramach przeglądu, komitety monitorujące).

W całej UE utrzymują się bariery dla inwestycji. Ogólnie rzecz biorąc, regulacyjne wąskie gardła, niedociągnięcia instytucjonalne i bariery utrudniające wejście na rynek, prowadzenie działalności i opuszczenie rynku ograniczają motywację przedsiębiorstw do inwestycji i hamują realokację zasobów. Komisja usuwa i nadal będzie usuwać bariery regulacyjne i administracyjne na poziomie krajowym i unijnym. Inicjatywy na szczeblu UE oraz reformy strukturalne w państwach członkowskich wzajemnie się uzupełniają. Mimo że zarówno na szczeblu krajowym, jak i unijnym poczyniono postępy w eliminowaniu barier dla inwestycji, nadal istnieją istotne bariery między państwami i obszarami polityki. Na przykład we Włoszech trudności w dostępie do finansowania ograniczają inwestycje małych i średnich przedsiębiorstw oraz innowacyjnych przedsiębiorstw, a zdolności administracyjne i niepewność co do wdrażania przepisów dotyczących zamówień publicznych ograniczają inwestycje organów publicznych. Głównymi przeszkodami hamującymi inwestycje w Bułgarii nadal są niedobory wykwalifikowanej siły roboczej, niedociągnięcia instytucjonalne i niepewność regulacyjna. W Polsce barierami nadal są niestabilne otoczenie regulacyjne i niewystarczająca dostępność odpowiedniej wykwalifikowanej siły roboczej w niektórych sektorach. Głównymi barierami na Cyprze są słabe otoczenie działalności gospodarczej i słaby dostęp do finansowania.

Aby stworzyć dobry klimat inwestycyjny, konieczne są pozyskanie zaufania przedsiębiorców, przewidywalność i pewność prawa oraz pełne poszanowanie praworządności. W niektórych państwach członkowskich, np. w Austrii, na Słowacji i w Słowenii, ulepszono w znacznym stopniu otoczenie regulacyjne, choć nadal istnieją możliwości dalszej jego poprawy. Gospodarki konkurujące z UE na rynku światowym również poprawiają swoje otoczenie działalności gospodarczej, dlatego też utrzymanie przewagi konkurencyjnej wymaga stałego uaktualniania reform. Stabilność regulacyjna, przewidywalność i wysokiej jakości instytucje oparte na poszanowaniu praworządności, w tym skutecznie działające i niezależne systemy wymiaru sprawiedliwości, mają kluczowe znaczenie dla utrzymania dobrego klimatu inwestycyjnego. Praworządność, skuteczne systemy wymiaru sprawiedliwości i walka z korupcją poprawią otoczenie działalności gospodarczej, przynosząc długotrwałe korzyści w postaci inwestycji i miejsc pracy. Chociaż niektóre państwa członkowskie kontynuowały wysiłki w celu zwalczania korupcji, to w kilku

państwach członkowskich stanowi ona w dalszym ciągu poważny problem, co ma negatywny wpływ na otoczenie działalności gospodarczej i inwestycje. Najważniejszymi celami pozostają zwiększenie skuteczności dochodzeń i ścigania korupcji oraz lepsze zapobieganie temu problemowi. Republika Czeska, Chorwacja, Węgry, Włochy, Malta, Cypr i Słowacja otrzymały zalecenia skupiające się na tych właśnie aspektach.

Sprawna administracja publiczna oraz ciągle wysiłki na rzecz zmniejszenia obciążeń administracyjnych wspierają konkurencyjność przedsiębiorstw europejskich. Obciążenie administracyjne w dalszym ciągu hamuje inwestycje, innowacje i rozwój przedsiębiorstw. Ciężary publiczne i nieefektywność administracji są szczególnie dotkliwe dla małych i wysoce innowacyjnych przedsiębiorstw. Zalecenia dotyczące zmniejszenia obciążeń oraz ulepszenia różnych aspektów efektywności i jakości administracji publicznej, zwłaszcza w celu poprawy efektywności zamówień publicznych, kieruje się w tym roku m.in. do Belgii, Cypru, Chorwacji, Republiki Czeskiej, Węgier, Łotwy, Polski, Portugalii, Rumunii, Słowacji, Słowenii i Hiszpanii. Zwiększenie tempa cyfryzacji usług publicznych zapewni powstanie wysokiej jakości usług publicznych, które będą dobrze służyć starzejącym się społeczeństwom oraz odciążą napięte budżety publiczne. Wstępnym warunkiem zrównoważonego wzrostu gospodarczego w długim okresie jest usunięcie słabych punktów ram zwalczania korupcji i przeciwdziałania praniu pieniędzy, aby zapewnić należyte zarządzanie gospodarką.

Niedobory wykwalifikowanej siły roboczej i niedopasowanie umiejętności do potrzeb rynku pracy mogą stanowić poważną przeszkodę dla inwestycji. Z tego punktu widzenia inwestycje w ludzi są kluczowym uzupełnieniem inwestycji w innowacje, badania i infrastrukturę. Przynoszą one pozytywne wyniki pod względem kapitału ludzkiego, większej zdolności do pracy i większej spójności społecznej. To z kolei przekłada się na lepsze i bardziej trwałe wyniki gospodarcze. W szczególności poprawa poziomu umiejętności i ich dopasowania do potrzeb rynku pracy ma kluczowe znaczenie dla zwiększenia wydajności i zdolności dostosowawczych pracowników. Dobrze funkcjonujące i sprzyjające włączeniu społecznemu systemy kształcenia i szkolenia mogą pomóc w zapobieganiu ryzyku lub ograniczaniu ryzyka niedoboru wykwalifikowanej siły roboczej oraz niedopasowania umiejętności, które to problemy są kosztowne dla społeczeństwa zarówno pod kątem gospodarczym, jak i społecznym, jeżeli chodzi o utracone możliwości wzrostu gospodarczego i malejące możliwości zatrudnienia dla niektórych grup społecznych.

Zintensyfikowanie badań naukowych i innowacji ma kluczowe znaczenie dla wzrostu gospodarczego w Europie. W wielu państwach członkowskich i regionach, np. w Bułgarii, Estonii, na Łotwie, Litwie i w Rumunii, istnieje duże pole do zacieśnienia współpracy między przedsiębiorstwami (zwłaszcza małymi i średnimi), środowiskiem akademickim, podmiotami zajmującymi się badaniami naukowymi i jednostkami sektora publicznego. Przeznaczanie wsparcia publicznego na innowacje przełomowe oraz przedsiębiorstwa wysokiego wzrostu (na etapie założycielskim i *scale-up*), idące w parze z solidnymi warunkami ramowymi dla badań i rozwoju w sektorze przedsiębiorstw, stwarza możliwości rynkowe i zwiększa zdolności innowacyjne gospodarki.

Cyfryzacja jest priorytetem politycznym w Unii Europejskiej, ale w wielu państwach członkowskich niezbędne jest jak najszybsze podjęcie dodatkowych starań. Cyfryzacja jest kluczową dźwignią wydajności, konkurencyjności i wzrostu. W szczególności sektory tradycyjne i MŚP pozostają w tyle pod względem transformacji cyfrowej. UE jako całość musi przyspieszyć ten proces. Konieczne jest odpowiednie wsparcie. Wymaga to lepszego dostosowania polityki Unii i państw członkowskich i polityki regionalnej oraz łączenia

zasobów publicznych i prywatnych w celu zwiększenia inwestycji i wzmocnienia synergii w gospodarce cyfrowej i społeczeństwie cyfrowym.

Luki w infrastrukturze środowiskowej i energetycznej mają negatywny wpływ na wzrost gospodarczy i tworzenie miejsc pracy. Przejście na neutralną pod względem emisji dwutlenku węgla, zasobooszczędną gospodarkę o obiegu zamkniętym i dekarbonizacja związana z tym procesem wymagają znacznych inwestycji. Niektóre państwa członkowskie, zwłaszcza Austria, Cypr, Francja, Niemcy, Malta, Niderlandy i Polska, powinny dołożyć więcej starań, aby osiągnąć swoje cele w zakresie emisji gazów cieplarnianych. W wielu państwach członkowskich potrzebne są dodatkowe inwestycje w infrastrukturę wodną i gospodarowania odpadami. Równoczesne wdrażanie inwestycji publicznych i wprowadzanie zachęt do dodatkowych inwestycji prywatnych pozwoli zbliżyć się do osiągnięcia celów UE w tych obszarach. Także rozwój gospodarki o obiegu zamkniętym będzie wymagać inwestycji publicznych na szczeblu regionalnym i lokalnym, aby umożliwić zmianę niektórych procesów produkcji.

Państwa członkowskie mają różne potrzeby w zakresie inwestycji kapitałowych. Poszczególne sektory, regiony i kraje potrzebują inwestycji w środki trwałe, aby zmodernizować swoje zdolności produkcyjne. Dotyczy to zwłaszcza regionów zapóźnionych – takie inwestycje pozwolą im kontynuować proces zmniejszania dystansu rozwojowego. Rozwinięte regiony i zaawansowane technologicznie sektory, takie jak przemysł motoryzacyjny, potrzebują natomiast inwestycji, które przyspieszą zmiany technologiczne i pozwolą im sprostać nowym wyzwaniom. Wszędzie pilnie potrzebne są inwestycje w kapitał niematerialny, aby ułatwić wprowadzanie nowych technologii.

Kilka państw członkowskich poczyniło dalsze postępy w zwiększaniu stabilności finansowej. Podjęły one działania ograniczające poziom kredytów zagrożonych, wzmacniające ramy nadzoru oraz poprawiające ramy prawne dotyczące niewypłacalności. Chociaż w ciągu ostatniego roku udało się znacznie ograniczyć poziom kredytów zagrożonych, to w niektórych państwach członkowskich pozostaje on wysoki. Rentowność banków pozostaje ograniczona. Mają na nią wpływ wysokie wskaźniki kredytów zagrożonych, nieodpowiednie modele biznesowe w kilku przypadkach, przerost sektora bankowego oraz niestabilność rynków finansowych (która pojawiła się ponownie od połowy 2018 r.). W kilku państwach członkowskich problemem pozostaje nadzór nad przeciwdziałaniem praniu pieniędzy i egzekwowanie ram prawnych w tej dziedzinie; zalecenia w tym obszarze kieruje się do Bułgarii, Danii, Estonii, Łotwy, Malty i Szwecji. Zalecenia dotyczące dalszego ograniczenia poziomu kredytów zagrożonych kieruje się do Bułgarii, Cypru, Irlandii, Włoch i Portugalii. Dalsze działania zaleca się również Bułgarii i Cypru – w odniesieniu do wzmocnienia nadzoru nad pozabankowymi sektorami finansowymi.

Zmiany zachodzące na rynku mieszkaniowym w niektórych państwach członkowskich mogą wpłynąć na stabilność finansową i w związku z tym wymagają podjęcia działań. Mieszkanie lub dom jest często najbardziej wartościowym składnikiem majątku gospodarstw domowych, a kredyty mieszkaniowe stanowią jednocześnie znaczną część całej akcji kredytowej w gospodarce. W kilku państwach członkowskich coraz większym problemem staje się niedobór przystępnych cenowo mieszkań o odpowiednim standardzie. W świetle tej sytuacji zaleca się Irlandii, Luksemburgowi, Niderlandom, Szwecji i Zjednoczonemu Królestwu zmniejszenie wąskich gardeł ograniczających podaż mieszkań i wyeliminowanie zaburzeń rynku mieszkaniowego. Ponieważ wysoki poziom zadłużenia sektora prywatnego może potęgować wahania na rynku nieruchomości mieszkaniowych, zmniejszenie wysokiego zadłużenia gospodarstw domowych jest ważne z punktu widzenia stabilności finansowej. Niderlandom i Szwecji zalecono w związku z tym, aby ograniczyły preferencyjne traktowanie

zadłużenia w ramach systemu podatkowego, takie jak możliwość odliczania od podatku odsetek od kredytu hipotecznego.

4. EUROPEJSKI SEMESTR: WSPÓLNY WYSILEK INSTYTUCJI UE I PAŃSTW CZŁONKOWSKICH

Państwa członkowskie utworzyły europejski semestr podczas kryzysu gospodarczego, aby koordynować swoje polityki gospodarcze w ciągu roku i stawić czoła stojącym przed nimi wyzwaniom gospodarczym i społecznym. Europejski semestr jest dziś jedyną w swoim rodzaju platformą dialogu na temat polityki gospodarczej z państwami członkowskimi UE i między tymi państwami. Umożliwia on Komisji i państwom członkowskim stałą koordynację priorytetów polityki gospodarczej. W ramach zarządzania gospodarczego europejski semestr umożliwia monitorowanie i korygowanie tendencji gospodarczych, które mogłyby osłabić gospodarki krajowe lub gospodarkę całej UE, oraz zapobieganie tym tendencjom. Komisja jest w stałym kontakcie z państwami członkowskimi na płaszczyźnie wielostronnej i dwustronnej, w tym w stolicach za pośrednictwem urzędników ds. europejskiego semestru.

Wynikiem tego dialogu są wspólne analizy Komisji i państw członkowskich UE. Co roku zalecenia Komisji są zatwierdzane przez Radę Europejską i formalnie przyjmowane przez Radę Ecofin po omówieniu z innymi właściwymi składami Rady.

Komisja opracowała narzędzia, które pomagają państwom członkowskim we wdrażaniu zaleceń. Na przykład Służba ds. Wspierania Reform Strukturalnych pomaga państwom członkowskim w opracowywaniu i przeprowadzaniu reform strukturalnych w ramach podejmowanych przez nie wysiłków na rzecz wspierania tworzenia miejsc pracy i trwałego wzrostu gospodarczego. We współpracy z odpowiednimi służbami Komisji koordynuje ona i zapewnia państwom UE zindywidualizowane wsparcie techniczne. Wsparcie udzielane jest przede wszystkim za pośrednictwem programu wspierania reform strukturalnych. Celem jest wsparcie państw członkowskich w budowaniu bardziej efektywnych instytucji, silniejszych ram zarządzania i sprawnej administracji publicznej. Tego rodzaju wsparcie zwiększa zdolność państw członkowskich do opracowywania i wdrażania polityki na rzecz tworzenia miejsc pracy i trwałego wzrostu gospodarczego. Instrument budżetowy dotyczący konwergencji i konkurencyjności, będący obecnie przedmiotem rozmów Eurogrupy, mógłby stanowić dodatkową zachętę do reform. Jego podstawą jest wniosek Komisji dotyczący nowego Programu wspierania reform w wieloletnich ramach finansowych na lata 2021–2027.

Ostateczna odpowiedzialność za wdrożenie zaleceń dla poszczególnych krajów spoczywa na państwach członkowskich.

5. DALSZE KROKI

Komisja zwraca się do Rady o zatwierdzenie proponowanego podejścia dotyczącego zaleceń dla poszczególnych krajów na lata 2019–2020 i powiązanych z nimi decyzji wydawanych na mocy paktu stabilności i wzrostu.

Komisja wzywa też państwa członkowskie do pełnego i terminowego wdrożenia zaleceń w ramach dialogu z partnerami społecznymi, organizacjami społeczeństwa obywatelskiego i innymi zainteresowanymi stronami na wszystkich szczeblach. Komisja będzie kontynuować współpracę z państwami członkowskimi i krajowymi zainteresowanymi stronami w trakcie całego procesu europejskiego semestru, aby zapewnić ich współodpowiedzialność za semestr oraz skuteczne działania następcze i wdrażanie zaleceń. Komisja jest też gotowa, aby na wniosek państw członkowskich udzielać im wsparcia w realizacji reform za pośrednictwem Służby ds. Wspierania Reform Strukturalnych i pomóc odpowiednim organom w jak najlepszym wykorzystaniu unijnych funduszy.

Zalecenia dla poszczególnych krajów w ramach europejskiego semestru oraz leżąca u ich podstaw analiza przedstawiona w sprawozdaniach krajowych stanowią odpowiednią podstawę analityczną programowania funduszy polityki spójności UE w latach 2021–2027. Rozmowy między Komisją Europejską a państwami członkowskimi powinny niezmiennie prowadzić do skutecznego programowania funduszy UE zgodnie z analizami i zaleceniami w ramach europejskiego semestru.

TABELA 1 – PRZEGLĄD ZAGADNIŃ UWZGLĘDNIONYCH W ZALECENIACH DLA POSZCZEGÓLNYCH KRAJÓW NA 2019 R.

| Kategoria ogólna | Obszary polityki | AT | BE | BG | CY | CZ | DE | DK | EE | EL* | ES | FI | FR | HR | HU | IE | IT | LT | LU | LV | MT | NL | PL | PT | RO | SE | SI | SK | UK |
|---|--|----|----|----|----|----|----|----|----|-----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|
| Finanse publiczne i opodatkowanie | Polityka budżetowa i zarządzanie budżetem | ■ | ■ | | ■ | ■ | ■ | | ■ | | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ |
| | Długoterminowa stabilność finansów publicznych, w tym emerytury | ■ | ■ | | | ■ | ■ | | | | ■ | ■ | ■ | ■ | | | ■ | ■ | | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ |
| | Ograniczenie obciążeń podatkowych pracy | ■ | | | | | ■ | | | | | | | | | ■ | | ■ | | | ■ | | | | | | | | |
| | Poszerzenie bazy podatkowej | | | | | | | | | | | | ■ | | | | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | | | | | | | | |
| | Ograniczenie zachęt do zadłużania się | | | | | | | | | | | | | ■ | | | | ■ | ■ | ■ | ■ | | | | | | | | |
| | Usprawnienie administracji podatkowej, walka z uchylaniem się od opodatkowania i unikaniem opodatkowania | | | ■ | ■ | | | | | | | | | | | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ |
| Sektor finansowy | Usługi finansowe | | | ■ | ■ | | | ■ | ■ | | | | | | | | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | |
| | Rynek nieruchomości | | | | ■ | | ■ | | | | | | | | | ■ | | | | ■ | | | | | | | ■ | ■ | |
| | Dostęp do finansowania | ■ | | | ■ | | | | | | | | | | | | | ■ | | | | | | | | | ■ | ■ | |
| | Zadłużenie prywatne | | | | ■ | | | | | | | | ■ | | | | | | | | | | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ |
| Rynek pracy, edukacja i polityka społeczna | Przepisy dotyczące ochrony zatrudnienia i ramy umów o pracę | | | | | | | | | | ■ | ■ | | | ■ | | | | | | | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | |
| | Świadczenia dla bezrobotnych | | | | | | | | | | | | | | ■ | | | | | | | | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | |
| | Aktywna polityka rynku pracy | | ■ | ■ | ■ | ■ | | | | | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | | | ■ | | | | ■ | ■ | ■ | ■ | |
| | Zachęty do pracy, tworzenie miejsc pracy, uczestnictwo w rynku pracy | ■ | ■ | | ■ | ■ | ■ | | | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | | | ■ | | | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | |
| | Wynagrodzenia i ustalanie wynagrodzeń | | | | | | ■ | | | ■ | | | | | ■ | | | | | | | | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | |
| | Opieka nad dziećmi | ■ | | | ■ | ■ | ■ | | | | | | | | | ■ | ■ | ■ | | | | | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | |
| | Opieka zdrowotna i długoterminowa | ■ | | ■ | ■ | ■ | ■ | | | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | |
| | Ograniczanie ubóstwa i włączenie społeczne | | | | | | | | | | | | | | | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | |
| | Edukacja | | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ |
| Umiejętności i uczenie się przez całe życie | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | |
| Polityka strukturalna | Badania naukowe i innowacje | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ |
| | Konkurencja i ramy regulacyjne | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ |
| | Konkurencja w sektorze usług | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ |
| | Telekomunikacja, usługi pocztowe i lokalne usługi użyteczności publicznej | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ |
| | Energia, zasoby i zmiana klimatu | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ |
| | Transport | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ |
| Administracja publiczna i otoczenie działalności gospodarczej | Otoczenie działalności gospodarczej | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | |
| | Ramy niewypłacalności | | ■ | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | Administracja publiczna | | | | ■ | ■ | ■ | | | | ■ | | | | ■ | ■ | ■ | ■ | | | ■ | | | | ■ | ■ | ■ | ■ | |
| | Przedsiębiorstwa państwowe | | | ■ | ■ | ■ | ■ | | | | | | | | | ■ | ■ | ■ | ■ | | | ■ | | | ■ | ■ | ■ | ■ | |
| | Wymiar sprawiedliwości w sprawach cywilnych | | | | ■ | ■ | ■ | | | | | | | | | ■ | ■ | ■ | ■ | | | ■ | | | ■ | ■ | ■ | ■ | |
| | Szara strefa gospodarki i korupcja | | | | ■ | ■ | ■ | | | | | | | | | ■ | ■ | ■ | ■ | | | ■ | | | ■ | ■ | ■ | ■ | |

* W zestawieniu nie uwzględniono zalecenia w sprawie kontynuowania i dokończenia reform zgodnie z zobowiązaniami na okres po zakończeniu programu, które podjęto podczas posiedzenia Eurogrupy w dniu 22 czerwca 2018 r.

■ Polityki uwzględnione w zaleceniach na 2019 r.