



KOMISJA EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 31.8.2012 r.
COM(2012) 476 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA RADY

w sprawie klauzuli wyjątkowej (art. 10 załącznika XI do regulaminu pracowniczego)

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA RADY

w sprawie klauzuli wyjątkowej (art. 10 załącznika XI do regulaminu pracowniczego)

STRESZCZENIE

W niniejszym sprawozdaniu Komisja przedstawia trzecią ocenę (od 2011 r.) warunków zastosowania klauzuli wyjątkowej. Komisja przypomina zasady leżące u podstaw metody oraz wykładnię prawną klauzuli wyjątkowej w oparciu o wyrok Trybunału Sprawiedliwości w sprawie C-40/10. Ponadto Komisja ocenia sytuację gospodarczą i społeczną Unii od dnia 1 lipca 2011 r. do połowy maja 2012 r., kiedy wydane zostały europejskie prognozy gospodarcze z wiosny 2012 r.

W wyroku wydanym dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie C-40/10 Trybunał Sprawiedliwości podkreślił, że klauzula wyjątkowa umożliwia uwzględnienie konsekwencji poważnego i nagłego pogorszenia sytuacji gospodarczej i społecznej, w sytuacji, gdy zgodnie ze „zwykłą metodą” wynagrodzenie urzędników nie zostałyby dostosowane wystarczająco szybko. Trybunał wyjaśnił, że procedura przewidziana w art. 10 załącznika XI do regulaminu pracowniczego stanowi jedyną możliwość uwzględnienia kryzysu gospodarczego przy dostosowaniu wysokości wynagrodzeń i odstąpienia w konsekwencji od zastosowania kryteriów określonych w art. 3 ust. 2 wspomnianego załącznika.

Dzięki metodzie, poprzez zasadę paralelizmu, można gruntownie przeanalizować panującą sytuację gospodarczą i społeczną na obszarze UE, znajdującą odzwierciedlenie w decyzjach państw członkowskich dotyczących uposażeń krajowych urzędników służby cywilnej. Ustawodawca starannie dobrał kryteria, jakimi należy się kierować przy dostosowywaniu wysokości wynagrodzeń i emerytur; kryteria te można stosować zarówno w czasie poprawy, jak i w czasie pogorszenia koniunktury gospodarczej.

Klauzula wyjątkowa nie jest klauzulą opartą na cyklu koniunkturalnym: należy ją zatem stosować tylko w przypadku wystąpienia skrajnych zmian w UE i jedynie wtedy, gdy nie można ich zmierzyć przy użyciu metody. Klauzuli nie należy stosować w każdej sytuacji, kiedy UE znajduje się w spadkowej fazie cyklu koniunkturalnego.

Komisja wykorzystała 15 wskaźników do oceny, czy niezbędne jest zastosowanie klauzuli wyjątkowej w 2012 r. Ostatnia prognoza DG ECFIN pokazuje, że w 2012 r. gospodarka UE prawdopodobnie będzie w zastoju (wzrost w wysokości 0,1 % PKB), a w roku 2013 wzrost gospodarczy nabierze tempa (1,3 % PKB). Szacuje się, że wynagrodzenia w gospodarce ogółem wzrosną o 2,1 % w 2012 r. i 2013 r. Według prognoz w 2012 r. obniży się siła nabywcza urzędników krajowych oraz pracowników UE. Do końca maja żadne z państw członkowskich nie zapowiedziało cięć wynagrodzeń w drugiej połowie 2012 r. Komisja zajęła się również wnioskiem Rady dotyczącym zbadania, ilu państw członkowskich objętych jest obecnie procedurą nadmiernego deficytu i ocenienia, jaki jest związek między tym wskaźnikiem a deficytem budżetowym i długiem publicznym.

W sprawozdaniu stwierdzono, że nie doszło do poważnego i nagłego pogorszenia sytuacji gospodarczej i społecznej w Unii, które nie byłoby odzwierciedlone za pomocą zwykłego zastosowania metody w okresie referencyjnym od 1 lipca 2011 r. do połowy maja 2012 r., a w związku z tym przedłożenie wniosku na mocy art. 10 załącznika XI do regulaminu pracowniczego nie jest uzasadnione.

Komisja przypomina, że w odpowiedzi na ogólnie trudną sytuację gospodarczą przedłożyła już projekt wniosku do Parlamentu Europejskiego i Rady, który przyniesie znaczne oszczędności w nadchodzących latach, a jeszcze większe w perspektywie długoterminowej. Wniosek obejmuje nową i zmienioną metodę, jak również poprawki do mechanizmu klauzuli wyjątkowej.

1. WPROWADZENIE

W marcu 2012 r. Rada wystosowała do Komisji następujący wniosek¹:

„*RADA*

PRZYPOMINA, że wykładnia klauzuli wyjątkowej zawartej w art. 10 załącznika XI do regulaminu pracowniczego odnośnie do dostosowania wysokości wynagrodzeń i emerytur urzędników i innych pracowników ze skutkiem od dnia 1 lipca 2011 r. jest obecnie rozpatrywana przez Trybunał Sprawiedliwości

ZAUWAŻA, że sytuacja gospodarcza i społeczna w UE nadal napawa troską.

ZWRACA SIĘ zatem do Komisji, by – zgodnie z art. 241 TFUE – szczegółowo monitorowała rozwój sytuacji gospodarczej i społecznej oraz by przedstawiła, na podstawie art. 10 załącznika XI do regulaminu pracowniczego, sprawozdanie określające, czy – w świetle danych przedłożonych przez Komisję – stwierdza się, że ma miejsce poważne i nagłe pogorszenie się sytuacji gospodarczej i społecznej w UE, i o ile ma ono miejsce – przedłożyła stosowne wnioski; w każdym przypadku takie wnioski powinny zostać przedłożone w terminie wystarczającym, by Parlament Europejski i Rada przeanalizowały je i przyjęły przed końcem roku 2012.

ZWRACA SIĘ do Komisji, by uwzględniła – prócz danych wykorzystanych w sprawozdaniu za rok 2011 – między innymi liczbę państw członkowskich objętych procedurą nadmiernego deficytu.”

Na mocy art. 241 TFUE Rada, stanowiąc zwykłą większością może zażądać od Komisji przeprowadzenia wszelkich analiz, które uzna za pożądane dla realizacji wspólnych celów i przedłożenia jej wszelkich właściwych propozycji. Jeżeli Komisja nie przedłoży propozycji, zawiadamia o tym Radę, podając uzasadnienie.

Niniejsze sprawozdanie jest odpowiedzią na wniosek Rady i jest zgodne z art. 241 TFUE. Ponadto w 2011 r. Komisja zobowiązała się do ponownego przeanalizowania stosowania klauzuli wyjątkowej w 2012 r. Jest to trzecia ocena warunków określonych w klauzuli wyjątkowej. Dwie poprzednie oceny zostały przedłożone w

¹ Dokument Rady 7421/12 z dnia 12 marca 2012 r.

dniach 13 lipca 2011 r. (COM(2011) 440) oraz 13 grudnia 2011 r. (COM(2011) 829).

Ocena obejmuje okres począwszy od daty wejścia w życie ostatniego rocznego dostosowania wynagrodzeń i emerytur (1 lipca 2011 r.) do momentu, kiedy do celów niniejszego sprawozdania udostępnione zostały najnowsze dane (połowa maja 2012 r.) Ponadto daje ono ogłód sytuacji gospodarczej i społecznej w 2012 r. oraz w 2013 r. w oparciu o prognozy. W swoim wniosku Rada wyraźnie zwróciła się do Komisji o uwzględnienie liczby państw objętych procedurą nadmiernego deficytu. Komisja odnosi się do tego konkretnego wniosku w ramach swojej najnowszej oceny finansów publicznych.

2. PODSTAWA PRAWNA

Na mocy art. 65 regulaminu pracowniczego „Rada corocznie dokonuje przeglądu wysokości wynagrodzeń urzędników oraz innych pracowników Unii. Przeglądu tego dokonuje we wrześniu na podstawie wspólnego sprawozdania Komisji sporządzonego w oparciu o wspólny współczynnik określony przez Urząd Statystyczny Unii Europejskiej w porozumieniu z krajowymi urzędami statystycznymi państw członkowskich; współczynnik odzwierciedla sytuację na dzień 1 lipca w każdym z państw Unii.

W trakcie tego przeglądu Rada analizuje, czy w ramach polityki gospodarczej oraz społecznej Unii wysokość wynagrodzeń powinna zostać dostosowana. W szczególności uwzględnia się wszelkie podwyżki wynagrodzeń w służbach publicznych oraz potrzeby pozyskania personelu.”

Zgodnie z art. 65a regulaminu pracowniczego, zasady stosowania art. 64 oraz 65 są określone w załączniku XI.

Artykuł 3 ust. 1 i 2 załącznika XI do regulaminu pracowniczego stanowi:

1. Rada, stanowiąc na wniosek Komisji, podejmuje na podstawie art. 65 ust. 3 regulaminu pracowniczego, w oparciu o kryteria określone w przepisach sekcji 1, decyzję dotyczącą dostosowania wysokości wynagrodzeń i emerytur przed końcem każdego roku ze skutkiem od dnia 1 lipca.

2. Kwota dostosowania wysokości wynagrodzeń stanowi iloczyn Brukselskiego Współczynnika Międzynarodowego i wskaźnika szczególnego. Dostosowania dokonuje się w stawkach netto oraz może być ono wyrażone jako jednolity ogólny odsetek.

Artykuł 10 załącznika XI do regulaminu pracowniczego (klauzula wyjątkowa) stanowi:

W przypadku poważnego i nagłego pogorszenia się sytuacji gospodarczej oraz społecznej we Unii, stwierdzonego na podstawie danych przedłożonych przez Komisję, Komisja przedstawia właściwe wnioski, w odniesieniu do których Rada stanowi zgodnie z procedurą ustanowioną w art. 336 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

Związek między artykułem 3 załącznika XI a klauzulą wyjątkową został przeanalizowany przez Trybunał Sprawiedliwości w wyroku w sprawie C-40/10 Komisja przeciwko Radzie. Trybunał orzekł, że klauzula wyjątkowa „pozwała w nadzwyczajnej sytuacji odstąpić czasowo od stosowania metody przewidzianej w art. 3 załącznika XI do regulaminu pracowniczego, bez wprowadzania do niej zmian lub jej uchylenia na przyszłość” (pkt 74, podkreślenie dodane).

Ponadto Trybunał wyjaśnił, że „jak to zostało stwierdzone przez Komisję w jej sprawozdaniu z dnia 27 czerwca 1994 r. w sprawie stosowania klauzuli wyjątkowej [SEC(94) 1027 wersja ostateczna, pkt II.3, s. 5 i 6], klauzula ta pozwala na uwzględnienie konsekwencji pogorszenia się sytuacji gospodarczej i społecznej, która jest zarazem poważna i nagła, jeżeli zgodnie ze „zwykłą metodą” wysokość wynagrodzeń urzędników nie mogłaby zostać dostosowana wystarczająco szybko” (pkt 75, podkreślenie dodane).

Trybunał Sprawiedliwości wyraźnie stwierdził, że: „... procedura przewidziana w art. 10 [załącznika XI do regulaminu pracowniczego] stanowi jedyną możliwość uwzględnienia kryzysu gospodarczego przy dostosowaniu wysokości wynagrodzeń i odstąpienia w konsekwencji od zastosowania kryteriów określonych w art. 3 ust. 2 wspomnianego załącznika” (pkt 77, podkreślenie dodane).

Wniosku tego nie podważa fakt, że stosowanie art. 10 załącznika XI do regulaminu pracowniczego zależy od wystąpienia przez Komisję z właściwym wnioskiem. W szczególności z art. 17 ust. 2 TUE wynika, że takie rozwiązanie jest zgodne z równowagą instytucyjną przewidzianą przez traktaty, które przyznają Komisji w ramach procedury legislacyjnej monopol w zakresie występowania z wnioskami dotyczącymi aktów ustawodawczych” (pkt 78).

3. CELE METODY ORAZ ZASADY STANOWIĄCE JEJ PODSTAWĘ

Komisja uważa za właściwe podsumowanie celów metody dostosowania wynagrodzeń i emerytur oraz zasad stanowiących jej podstawę.

Warto wspomnieć, że zakres i stosowanie klauzuli wyjątkowej są obecnie przedmiotem kontroli sądowej w sprawie C-66/12 toczącej się przed Trybunałem Sprawiedliwości.

Przepisy dotyczące obecnej metody dostosowania wynagrodzeń i emerytur obowiązują od dnia 1 lipca 2004 r. do dnia 31 grudnia 2012 r. i zostały określone w art. 64, 65 i 65a regulaminu pracowniczego i w załączniku XI do regulaminu pracowniczego.

Główne cele metody są następujące:

- automatyczne dostosowywanie wynagrodzenia służące uniknięciu sytuacji, w której wszystkie instytucje i agencje unijne są zablokowane corocznymi negocjacjami i ewentualnymi strajkami pracowników;
- przejrzyste, skuteczne i stosunkowo proste zasady dostosowywania wynagrodzeń urzędników i innych pracowników wszystkich instytucji UE w oparciu o decyzje

polityczne podjęte przez państwa członkowskie w odniesieniu do krajowych urzędników służby cywilnej.

W celu zapewnienia odpowiedniego działania metody ustalono następujące zasady:

- równość siły nabywczej wśród unijnych urzędników służby cywilnej w różnych miejscach pracy;
- paralelizm z urzędnikami krajowymi pod względem zmian siły nabywczej.

Dwa aspekty metody należy zbadać dokładniej:

- zasadę paralelizmu;
- opóźnienie czasowe.

3.1. Zasada paralelizmu

Zgodnie z art. 1 ust. 4 załącznika XI (globalny) wskaźnik szczególny oblicza się w celu przedstawienia średniej zmiany w wynagrodzeniach netto krajowych urzędników administracji centralnej w ujęciu realnym, tj. po uwzględnieniu inflacji w kraju, w którym pracują. Następnie, jak określono w art. 3 ust. 2 załącznika XI, mierzona jest inflacja na bazie cen konsumpcyjnych w Brukseli - będącej miejscem odniesienia, w którym pracuje większość urzędników UE - przy pomocy Brukselskiego Współczynnika Międzynarodowego (BII). Wreszcie BII jest mnożony przez globalny wskaźnik szczególny w celu wyliczenia wysokości nominalnego rocznego dostosowania podstawowych wynagrodzeń urzędników UE, które może mieć wartość dodatnią lub ujemną.

Zatem zmianę siły nabywczej urzędników UE determinuje w pełni globalny wskaźnik szczególny, który zapewnia ekwiwalencję ze zmianami siły nabywczej urzędników krajowych. Jest to zasada paralelizmu.

3.2. Opóźnienie czasowe będące nieodłącznym elementem metody

Zgodnie z art. 1 ust. 2 i 4 załącznika XI do regulaminu pracowniczego Brukselski Współczynnik Międzynarodowy ma uwzględniać zmiany cen konsumpcyjnych w okresie od czerwca poprzedniego roku do czerwca bieżącego roku, a Eurostat ma obliczać wskaźniki szczególne odzwierciedlające zmiany realnego wynagrodzenia urzędników administracji centralnej, w przypadku państw ujętych w próbie, w okresie od 1 lipca poprzedniego roku do 1 lipca bieżącego roku. Na mocy art. 3 ust. 1 załącznika XI do regulaminu pracowniczego, Rada, stanowiąc na wniosek Komisji, musi podjąć decyzję dotyczącą dostosowania wysokości wynagrodzeń i emerytur przed końcem każdego roku ze skutkiem od 1 lipca. Dlatego też roczne dostosowanie stosuje się z maksymalnym opóźnieniem wynoszącym jeden rok. Następnie może wystąpić dodatkowe opóźnienie wynoszące nie więcej niż sześć miesięcy do czasu przyjęcia rozporządzenia w sprawie dostosowania wynagrodzeń, które to przyjęcie powinno nastąpić do dnia 31 grudnia i które ma zastosowanie z mocą wsteczną.

Ustawodawca uznał, że metoda może funkcjonować z takim opóźnieniem, a urzędnicy i inni pracownicy UE są w stanie ponosić skutki rocznej inflacji. Dlatego też w art. 65 określa się tylko jeden roczny termin dostosowania wynagrodzeń.

Istnieje jednak możliwość tymczasowego dostosowania wynagrodzeń, przewidziana w art. 4-8 załącznika XI do regulaminu pracowniczego, jeżeli nastąpiła znaczna zmiana kosztów utrzymania między czerwcem a grudniem.

4. KLAUZULA WYJĄTKOWA

Ustawodawca przyjął klauzulę wyjątkową jako nieodłączny element metody. Klauzula ta określa szereg warunków wstępnych, które muszą zostać spełnione przed podjęciem jakichkolwiek działań:

- pogorszenie musi być zarówno poważne jak i nagłe, musi dotyczyć sytuacji gospodarczej i społecznej na poziomie Unii oraz należy je oceniać w świetle obiektywnych danych przekazanych przez Komisję;
- pogorszenie musi być na tyle znaczące, aby nie można go było we właściwy sposób ująć przy użyciu metody ze względu na jego wyjątkowy charakter pod względem czasu trwania i skali.

Klauzula wyjątkowa stanowi, że jeżeli istnieją obiektywne powody jej zastosowania, Komisja ma obowiązek przedstawić właściwe wnioski, w odniesieniu do których Parlament Europejski i Rada podejmują decyzje zgodnie z art. 336 TFUE. Jak stwierdził Trybunał Sprawiedliwości w sprawie C-40/10, klauzula wyjątkowa „...pozwala w nadzwyczajnej sytuacji odstąpić czasowo od stosowania metody przewidzianej w art. 3 załącznika XI do regulaminu pracowniczego, bez wprowadzania do niej zmian lub jej uchylecia na przyszłość”. Ponadto, zgodnie ze swym brzmieniem, art. 10 załącznika XI do regulaminu pracowniczego w założeniu *ma umożliwić instytucjom zareagowanie w obliczu nagłej zmiany sytuacji, która wymaga raczej spontanicznej reakcji niż całkowitej zmiany zwykłej metody dostosowania wysokości wynagrodzeń.*

4.1. Warunki zastosowania klauzuli wyjątkowej

Należy dokładnie przeanalizować brzmienie klauzuli wyjątkowej, ponieważ, aby uruchomić tę klauzulę, spełnione muszą być wszystkie warunki określone w art. 10 załącznika XI do regulaminu pracowniczego.

„Pogorszenie” jest pojęciem używanym do opisanie gorszej sytuacji gospodarczej i społecznej. To, czy wystąpiło „poważne” pogorszenie sytuacji gospodarczej oraz społecznej, należy rozstrzygnąć w kontekście skali i czasu trwania zidentyfikowanych skutków gospodarczych i społecznych. To, czy miało miejsce „nagle” pogorszenie sytuacji gospodarczej oraz społecznej, należy rozpatrzyć w odniesieniu do szybkości i przewidywalności skutków gospodarczych i społecznych. W tym kontekście szczególnie ważne jest odróżnienie normalnych wahań cyklu koniunkturalnego od zmian spowodowanych zdarzeniami zewnętrznymi.

Ustawodawca upoważnił Komisję do określenia obiektywnych danych, które zostaną przez nią wykorzystane do oceny spełnienia warunków zastosowania klauzuli wyjątkowej. Komisja uważa, że ocena ta powinna być oparta na różnych obiektywnych wskaźnikach, opisujących zagadnienia gospodarcze i społeczne.

Wskaźniki te powinny być zgodne z poniższą listą stosownych i powszechnie przyjętych zasad²:

- wskaźnik powinien uchwycić istotę problemu oraz mieć jasną i akceptowaną interpretację normatywną;
- wskaźnik powinien mieć solidne podstawy i być uzasadniony statystycznie;
- wskaźnik powinien być aktualny i powinna istnieć możliwość wprowadzania w nim zmian;
- wskaźniki powinny się skupiać na UE jako całości, a nie na poszczególnych państwach członkowskich;
- wskaźniki powinny być wzajemnie zgodne;
- zestaw wskaźników powinien być jak najbardziej przejrzysty i dostępny dla obywateli UE;
- gdy to możliwe, należy wykorzystywać istniejące już zestawy wskaźników.

Biorąc pod uwagę powyższe zasady, właściwe jest zastosowanie następujących 15 wskaźników:

- Działalność gospodarcza: wzrost PKB, popyt krajowy, zapasy, wywóz netto, spożycie prywatne, spożycie publiczne, inwestycje ogółem oraz inflacja (HICP) w UE;
- Finanse publiczne: saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz dług publiczny w UE; Rynek pracy: zatrudnienie ogółem, stopa bezrobocia oraz koszty związane z zatrudnieniem w UE;
- Wskaźniki nastrojów: wskaźnik nastrojów gospodarczych oraz oczekiwania dotyczące zatrudnienia w UE.

Aby ocenić, czy kryteria określone w klauzuli wyjątkowej są w obecnej sytuacji spełnione, należy przeprowadzić analizę sytuacji gospodarczej i społecznej w odniesieniu do okresu od lipca 2011 r. do połowy maja 2012 r. (w zależności od dostępności odpowiednich danych lub prognoz), skoro w ramach rocznego dostosowania wynagrodzeń z 2011 r. ujęto już okres do dnia 1 lipca 2011 r. Jest to zgodne z definicją „nagłego” pogorszenia, o którym mowa w art. 10 załącznika XI do regulaminu pracowniczego. Opisuje się jednak dłuższy okres, aby w stosownych przypadkach przedstawić całościowy ogląd sytuacji.

²

Większość z nich to zasady uzgodnione w ramach otwartej metody koordynacji (OMK) w zakresie włączenia społecznego i ochrony socjalnej. OMK jest stosowana przez państwa członkowskie w ramach określania, wdrażania i oceniania prowadzonej przez nie polityki społecznej oraz zacieśniania współpracy między nimi. Będąc narzędziem zarządzania opartym na wspólnych celach i wskaźnikach, metoda ta stanowi uzupełnienie legislacyjnych i finansowych instrumentów polityki społecznej. Stanowi ona element wdrażania procesu koordynacji polityki społecznej, w szczególności w kontekście strategii lizbońskiej (a obecnie strategii „Europa 2020”).

4.2. Utrzymanie zasady paralelizmu

Dzięki metodzie, poprzez zasadę paralelizmu, można gruntownie przeanalizować panującą sytuację gospodarczą i społeczną na obszarze UE, znajdującą odzwierciedlenie w decyzjach państw członkowskich dotyczących uposażeń krajowych urzędników służby cywilnej. Ustawodawca starannie dobrał kryteria, jakimi należy się kierować przy dostosowywaniu wysokości wynagrodzeń i emerytur; kryteria te można stosować zarówno w czasie poprawy, jak i w czasie pogorszenia koniunktury gospodarczej.

Metoda dostosowania wysokości wynagrodzeń i emerytur obowiązuje od prawie czterdziestu lat. W tym czasie gospodarka UE doświadczała okresów szybkiego wzrostu oraz okresów spowolnienia gospodarczego.

Zasada paralelizmu w odniesieniu do zmian siły nabywczej urzędników krajowych, która jest ustanowiona w regulaminie pracowniczym od 1962 r., musi zostać utrzymana również w okresie spowolnienia gospodarczego w Unii Europejskiej. Jest to całkowicie zgodne z art. 65, który stanowi, że podczas przeglądu rocznego uwzględnia się w szczególności wszelkie podwyżki wynagrodzeń w służbach publicznych.

Jednak w przypadku wystąpienia nagłego i poważnego pogorszenia, którego nie można odpowiednio uwzględnić przy zastosowaniu metody, ze względu na jego wyjątkowy charakter pod względem czasu trwania lub skali, należy zastosować klauzulę wyjątkową.

Odmierna interpretacja prowadziłaby do niespójnych rezultatów: pomimo że metoda może odpowiednio uchwycić zmiany gospodarcze i społeczne w UE poprzez ich wpływ na wynagrodzenia krajowych urzędników służby cywilnej, ustawodawca musiałby przyjmować środki wyjątkowe w odniesieniu do rocznego dostosowania wynagrodzeń i emerytur urzędników służby cywilnej UE. Taka interpretacja nie byłaby zgodna z polityką gospodarczą i społeczną Unii Europejskiej, o której mowa w art. 65 regulaminu pracowniczego.

To samo dotyczy opóźnienia czasowego wpisanego w metodę. Okres referencyjny z definicji wiąże się z maksymalnym opóźnieniem jednego roku w dostosowaniu wynagrodzeń (mimo to w praktyce opóźnienie często jest mniejsze). Chociaż ustawodawca uznał, że metoda może działać z takim opóźnieniem czasowym, klauzula wyjątkowa w wyraźny sposób umożliwia zmniejszenie opóźnienia, gdyby państwa członkowskie zdecydowały się na skrajne środki służące dostosowaniu uposażeń urzędników krajowych, które należy zastosować w odniesieniu do urzędników służby cywilnej UE bez czekania na kolejne roczne dostosowanie.

Dlatego też, w razie konieczności, we właściwych wnioskach należy wskazywać wyjątkowe zmiany, których metoda nie pozwoliła odpowiednio uchwycić. Wnioski te nie powinny wykraczać poza przepisy wykonawcze określone w załączniku XI do regulaminu pracowniczego: nie ma obiektywnej przesłanki, aby stosować kryteria inne niż zmiana siły nabywczej urzędników służby cywilnej państw członkowskich, ponieważ to podważałoby funkcjonowanie metody i nakładałoby na pracowników UE dodatkowe środki, które nie zostały wcześniej zastosowane w odniesieniu do pracowników w państwach członkowskich.

Ponadto klauzula wyjątkowa nie jest klauzulą opartą na cyklu koniunkturalnym. Jak wyjaśniono powyżej, ustawodawca precyzyjnie dobrał kryteria gospodarcze i społeczne, które należy uwzględniać przy dostosowaniach wynagrodzeń i emerytur; kryteria te mogą być stosowane w okresie wzrostu gospodarczego oraz w czasie spowolnienia gospodarczego. Metodę można stosować zarówno gdy wynagrodzenia w państwach członkowskich wzrastają, jak i wtedy gdy maleją, a wzrost lub spadek siły nabywczej krajowych urzędników służby cywilnej znajduje bezpośrednie odzwierciedlenie w wynagrodzeniach i emeryturach urzędników służby cywilnej UE. Dlatego klauzulę wyjątkową należy stosować w przypadku wystąpienia skrajnych zmian w UE i jedynie wtedy, gdy nie można ich zmierzyć przy użyciu metody. Klauzuli nie należy stosować w każdej sytuacji, kiedy UE znajduje się w spadkowej fazie cyklu koniunkturalnego.

5. SYTUACJA GOSPODARCZA I SPOŁECZNA W UE

5.1. Poprzedni okres

5.1.1. Roczne dostosowanie w 2011 r.

W okresie od lipca 2010 r. do lipca 2011 r. pięć z ośmiu państw członkowskich uwzględnionych w próbie zwiększyło wynagrodzenia nominalne (zob. tabela 1). Średnio podwyżka wyniosła 1,1 % wynagrodzenia nominalnego. Ze względu na inflację (2,9%) spowodowało to spadek siły nabywczej urzędników krajowych (-1,8%). Ten spadek siły nabywczej musiał zostać automatycznie zastosowany do wynagrodzeń urzędników służby cywilnej UE, a w związku z wysoką stopą inflacji w Brukseli mierzoną Brukselskim Współczynnikiem Międzynarodowym (3,6%) spowodowało to nominalny wzrost wynagrodzeń pracowników UE o 1,7 % (zob. tabela 2).

Jednak Rada zdecydowała się nie przyjąć wniosku Komisji w sprawie dostosowania wynagrodzeń w 2011 r., a tym samym naruszyła zasadę paralelizmu zapisaną w regulaminie pracowniczym. Spowodowało to dalszy spadek siły nabywczej urzędników UE (-3,6%) w porównaniu z urzędnikami krajowymi (-1,8%).

Tabela 1: Zmiana w wynagrodzeniach netto w okresie lipiec 2010 – lipiec 2011, próba reprezentatywna (w %)

	BE	DE	ES	FR	IT	LU	NL	UK	EU8
Zmiana nominalna	3,6	1,3	-0,6	2,0	-0,2	-0,8	2,0	1,3	1,1
Inflacja (HICP)	3,4	2,4	3,0	2,3	3,0	3,8	2,5	4,2	2,9
Zmiana realna	0,2	-1,1	-3,5	-0,3	-3,1	-4,4	-0,5	-2,8	-1,8

Źródło: Eurostat

Tabela 2: Dostosowanie roczne w 2009 r. (w %)

	Urzednicy UE
Dostosowanie roczne (zmiana nominalna)	1,7
BII (inflacja w Brukseli)	3,6
Wskaźnik szczególny (zmiana realna)	-1,8
Dostosowanie roczne (decyzja Rady)	0
Zmiana siły nabywczej	-3,6

Źródło: Eurostat

5.1.2. Odejście od zasady paralelizmu

W celu stosowania zasady paralelizmu określonej w ramach metody dostosowywania wysokości wynagrodzeń urzędników UE, monitoruje się zmiany wynagrodzeń urzędników krajowych, a średnia zmiana ich siły nabywczej jest wykorzystywana do określania zmian siły nabywczej wynagrodzeń urzędników UE. Jednak roczne dostosowanie obliczone w odniesieniu do danego 12-miesięcznego okresu zostaje uwzględnione w celu dostosowania wynagrodzeń urzędników służby cywilnej UE w roku następnym. Dlatego też siła nabywcza urzędników służby cywilnej UE odzwierciedla średnią siłą nabywczą urzędników krajowych z państw członkowskich ujętych w próbie reprezentatywnej, przy uwzględnieniu systemowego opóźnienia czasowego wpisanego w metodę.

Jednak, jak już podkreślała Komisja w 2008 r.³, zasada paralelizmu została częściowo zniesiona, potencjalnie kosztem urzędników UE, z dwóch powodów. Pomimo że zmiany krajowych składek na zabezpieczenie społeczne mają wpływ na ich wynagrodzenia poprzez wskaźnik szczególny, składki na zabezpieczenie społeczne płacone przez urzędników UE podlegają niezależnie okresowym korektom. „Składka tymczasowa”, która jest dodatkowym potrąceniem od wynagrodzeń urzędników UE, wprowadza kolejny element podwójnego naliczania. Aby dokonać właściwego porównania między siłą nabywczą urzędników krajowych i urzędników UE, powinno się uwzględnić te pozycje (zob. tabela 3 i tabela 4).

Tabela 3: Roczna zmiana (w %) siły nabywczej urzędników krajowych i unijnych, z uwzględnieniem łącznego wpływu wzrostu składek emerytalnych i składki tymczasowej

Rok	Roczna zmiana (w %) siły nabywczej urzędników krajowych	Roczna zmiana (w %) składek emerytalnych i składki tymczasowej	Roczna zmiana (w %) siły nabywczej urzędników unijnych
2004	-1,2	0,3	↘
2005	0,0	0,5	-1,5
2006	0,2	0,2	-0,5
2007	0,0	0,2	0,0
2008	-1,3	0,5	-0,2
2009	2,7	0,4	-1,8
2010	-2,2	0,3	2,3
2011	-1,8	0,0	-2,5
2012	-	-	-3,6

Uwaga: dane za rok 2011 i 2012 uwzględniają decyzję Rady, aby nie przyjmować wniosków Komisji z 2011 r. dotyczących rocznego dostosowania i dostosowania stawki składki emerytalnej. Z powodu tej decyzji urzędnicy unijni stracili w 2012 r. 3,6% swojej siły nabywczej.

Źródło: Eurostat

³ Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie załącznika XI do regulaminu pracowniczego, COM(2008) 443 final, 10.7.2008 r.

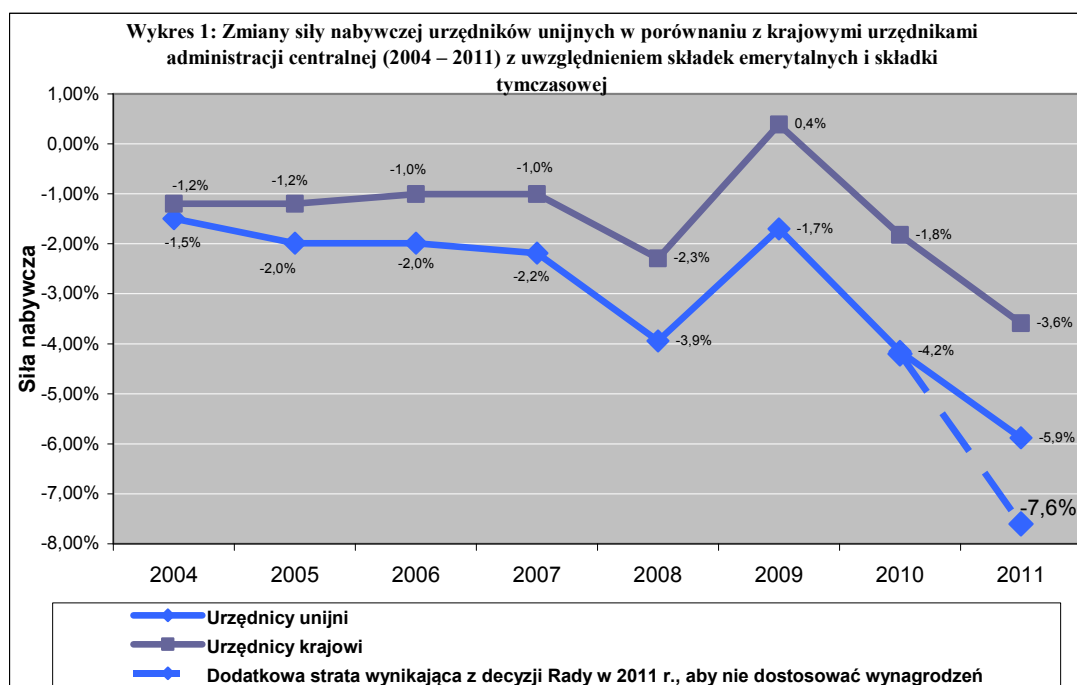
Tabela 4: Zmiana siły nabywczej urzędników krajowych i unijnych, z uwzględnieniem łącznego wpływu wzrostu składek emerytalnych i składki tymczasowej

Rok	Zmiana siły nabywczej urzędników krajowych (2003=100)	Łączny wpływ wzrostu składek emerytalnych i składki tymczasowej (2003=100)	Zmiana siły nabywczej urzędników unijnych (2004=100)
2003	100,0	100,0	↘
2004	98,8	100,3	100,0
2005	98,8	100,8	98,5
2006	99,0	101,0	98,0
2007	99,0	101,2	98,0
2008	97,7	101,7	97,8
2009	100,3	102,1	96,1
2010	98,1	102,4	98,3
2011	96,4	102,4	95,8
2012	-	-	92,4

Uwaga: dane za rok 2011 i 2012 uwzględniają decyzję Rady, aby nie przyjmować wniosków Komisji z 2011 r. dotyczących dostosowania rocznego oraz dostosowania stawek składek emerytalnych. Z powodu tej decyzji urzędnicy unijni stracili w 2012 r. 3,6 % swojej siły nabywczej.

Źródło: Eurostat oraz DG HR

W konsekwencji skumulowana siła nabywcza⁴ urzędników krajowych zmniejszyła się o 3,6 % przez 8 lat między 2003 r. a 2011 r., natomiast skumulowana siła nabywcza urzędników UE spadła o 4,2 % w analogicznym okresie 7 lat od 2004 r. do 2011 r., a decyzja Rady z grudnia 2011 r. odmawiająca zastosowania metody spowodowała jeszcze gwałtowniejszy spadek siły nabywczej urzędników UE, tj. spadek o 7,6 % między 2004 r. a 2012 r. (zob. wykres 1).



⁴

Oblicza się ją poprzez połączenie zmian siły nabywczej w ujęciu rok-do-roku od 2004 r. do 2011 r.

Zasadę paralelizmu należy utrzymać w ramach cykli koniunkturalnych. Wynika to z założenia, że państwa członkowskie podejmują odpowiednie działania w odniesieniu do swoich urzędników służby cywilnej, co ma bezpośredni wpływ na wynagrodzenia urzędników UE. Pomimo tej zasady, od 2004 r. wynagrodzenia urzędników UE znacznie różniły się od wynagrodzeń urzędników krajowych, na niekorzyść służby cywilnej UE.

5.2. Ocena sytuacji gospodarczej i społecznej UE w okresie referencyjnym

5.2.1. W kierunku powolnego wzrostu gospodarczego

Dla UE jako całości recesja zakończyła się jesienią 2009 r. i ustąpiła miejsca ożywieniu gospodarczemu w 2010 r. Ogólnie PKB wzrosło o 2,0% w UE w ciągu całego 2010 r.

W 2011 r. roczne dane dla UE pokazują wyraźny wzrost, zwłaszcza ze względu na dobry początek pierwszego kwartału. Ogólnie PKB wzrosło o 1,5% w UE w ciągu całego 2011 r. Ożywienie na krótko zwolniło w ostatnim kwartale 2011 r., a PKB osiągnęło niewielką wartość ujemną.

Szybkie szacunki Eurostatu za pierwszy kwartał 2012 r. pokazują ustabilizowanie się PKB (zmiana PKB w UE w porównaniu z wcześniejszym kwartałem wyniesie 0%), a prognozy DG ECFIN⁵ wskazują, że do końca roku w UE utrzymywać się będzie powolny wzrost gospodarczy.

Tabela 5: Wielkość PKB kwartalnie (zmiana procentowa w stosunku do poprzedniego kwartału)

2011/1	2011/2	2011/3	2011/4	2012/1	2012/2	2012/3	2012/4
0,6	0,2	0,3	-0,3	0	0	0,2	0,2

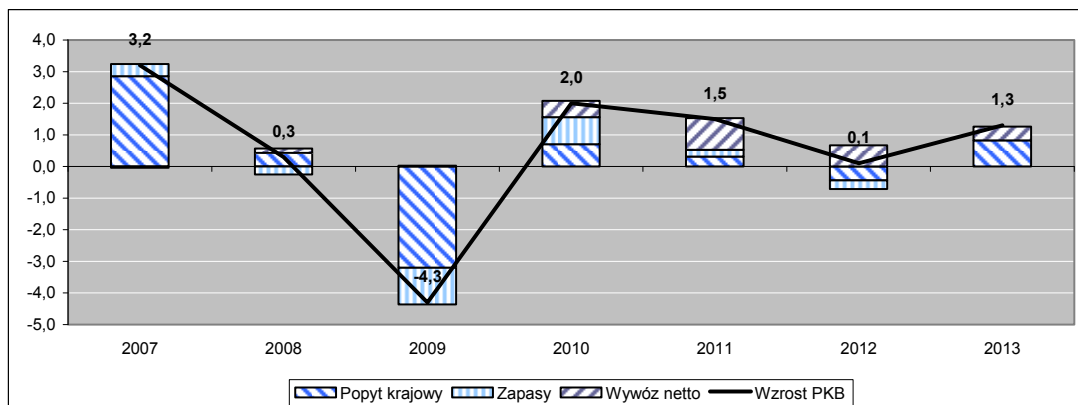
Źródło: Eurostat (2011/1 – 2012/1); DG ECFIN (2012/2 – 2012/4)

W szybkich szacunkach Eurostatu wydanych dnia 15 maja 2012 r. ogłoszono, że PKB w UE w 2012 r. nieznacznie wzrosło (0,1% wzrostu) w porównaniu z pierwszym kwartałem 2011 r. Przy założeniu, że strefa euro z powodzeniem poradzi sobie z wyzwaniami związanymi z kryzysem, w 2012 r. spodziewany jest powrót zaufania. W kontekście słabnących przejściowych wstrząsów i wzrastającego zaufania DG ECFIN prognozuje powrót do powolnego wzrostu gospodarczego w 2013 r., tj. 1,3 % wzrostu w UE.

W 2011 r. wywóz netto był głównym motorem wzrostu gospodarczego, podczas gdy zapasy i popyt krajowy tylko nieznacznie przyczyniły się do wzrostu PKB. Szacuje się, że w 2012 r. popyt krajowy i zapasy osiągną wartości ujemne, ale ich wpływ zostanie zrównoważony przez wywóz netto, skutkując znikomym wzrostem gospodarczym w 2012 r. Według prognoz w 2013 r. popyt krajowy gwałtownie wzrośnie i wraz z wywozem netto przyczyni się do znaczniejszego ożywienia działalności gospodarczej (zob. wykres 2).

⁵ Europejskie prognozy gospodarcze z wiosny 2012 r.

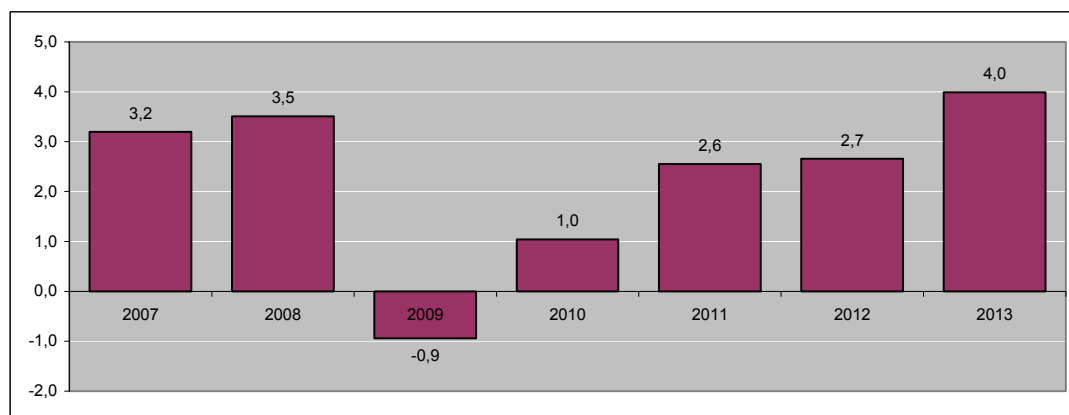
Wykres 2: Wzrost PKB i jego rozkład w UE-27 (roczna zmiana w %)



Źródło: Eurostat (2007-2011) oraz DG ECFIN (2012-2013)

Skumulowana wartość PKB rosła od czasu recesji, która nastąpiła w 2009 r. W 2011 r. osiągnęła 2,6% (2006 r. służy jako podstawa) i według prognoz pozostanie bardzo blisko tej wartości w 2012 r. W 2013 r. powinna nadal wzrosnąć do poziomu 4%, dzięki znacznie większemu wzrostowi gospodarczemu w tym roku.

Wykres 3: Wzrost PKB w UE-27 (skumulowana zmiana w % od 2006 r.)



Źródło: DG HR

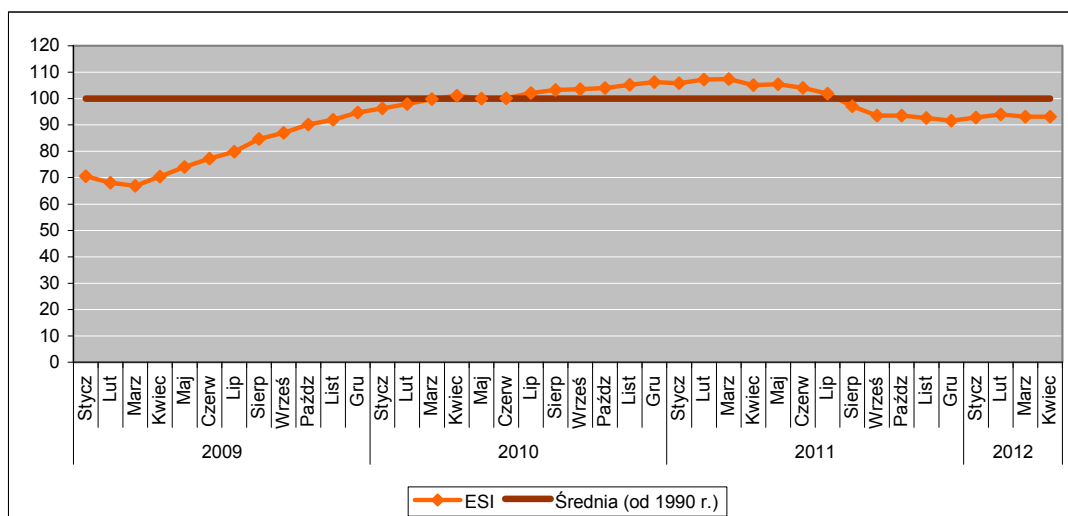
Wskaźnik nastrojów gospodarczych⁶ ustabilizował się w pierwszym kwartale 2012 r., jednak pozostał poniżej długoterminowej średniej wartości. Wskaźnik nastrojów gospodarczych w UE w kwietniu pozostawał na stabilnym poziomie 93,2. W strefie euro obniżył się do 92,8, tym samym zniwelował przyrost odnotowany w pierwszej połowie 2012 r. Pogorszenie sytuacji w strefie euro było głównie spowodowane spadkiem zaufania do przemysłu i sektora usług. Zaufanie wzrosło tylko w sektorze detalicznym. Lepszy wynik wskaźnika nastrojów gospodarczych w UE jest

6

Sondaże wśród przedsiębiorstw i konsumentów zawierają comiesięczne opinie i opisy oczekiwań dotyczących różnych aspektów działalności gospodarczej w różnych sektorach gospodarki: przemyśle, usługach, budownictwie i handlu detalicznym, jak również w sektorze konsumentów. W przypadku każdego z tych pięciu badanych sektorów, opracowuje się „wskaźniki nastrojów” odzwierciedlające ogólne postrzeganie i oczekiwania na poziomie poszczególnych sektorów na podstawie jednowymiarowego współczynnika. Aby obserwować ogólną koniunkturę gospodarczą, od 1985 r. oblicza się bardziej ogólny wskaźnik nastrojów gospodarczych (ESI), będący sumą ważoną tych pięciu wskaźników.

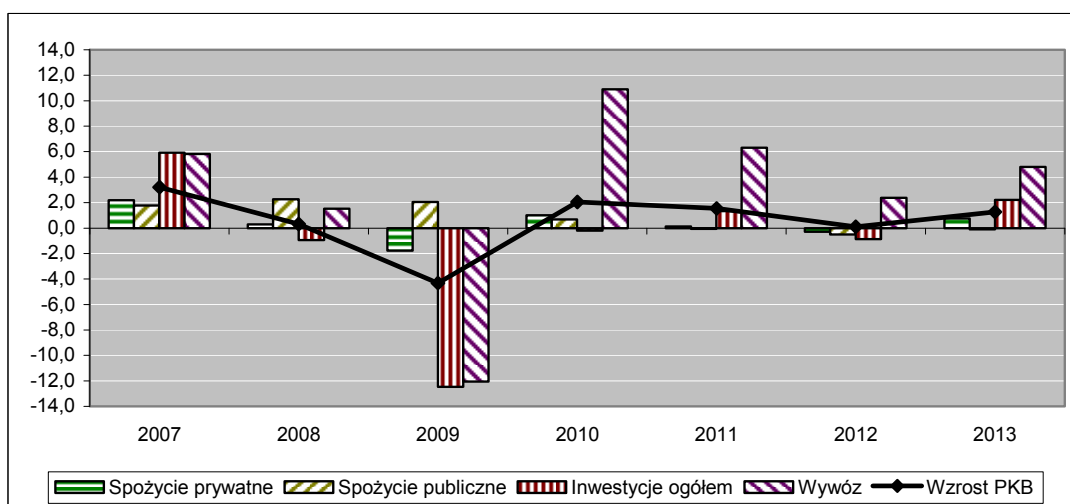
wynikiem dużej poprawy w Zjednoczonym Królestwie⁷. Wyraźna poprawa wskaźnika „zaufanie konsumenta” w maju 2012 r. powinna w najbliższej przyszłości wpłynąć pozytywnie na wskaźnik nastrojów gospodarczych.

Wykres 4: Wskaźnik nastrojów gospodarczych (ESI) w UE-27 (średnia od 1990 r. = 100)



Źródło: DG ECFIN

Wykres 5: Główne elementy w UE-27 (roczna zmiana w %)



Źródło: Eurostat (2007-2011) oraz DG ECFIN (2012-2013)

5.2.2. Rozpoczynają się dostosowania finansów publicznych

Sytuacja finansów publicznych w strefie euro i w UE nadal charakteryzuje się fiskalną strategią wyjścia przyjętą po recesji z lat 2008-2009. Zgodnie z konkluzjami Rady wydanymi po raz pierwszy w 2009 r., a następnie podtrzymanymi w 2011 r. i na początku 2012 r., głównym celem fiskalnej strategii wyjścia jest przywrócenie równowagi finansów publicznych w kontekście unijnych zasad fiskalnych. Wysiłki na rzecz konsolidacji fiskalnej, które rozpoczęto w 2010 r., w 2011 r. przybrały na sile i doprowadziły do znacznej poprawy kondycji finansów publicznych zarówno w

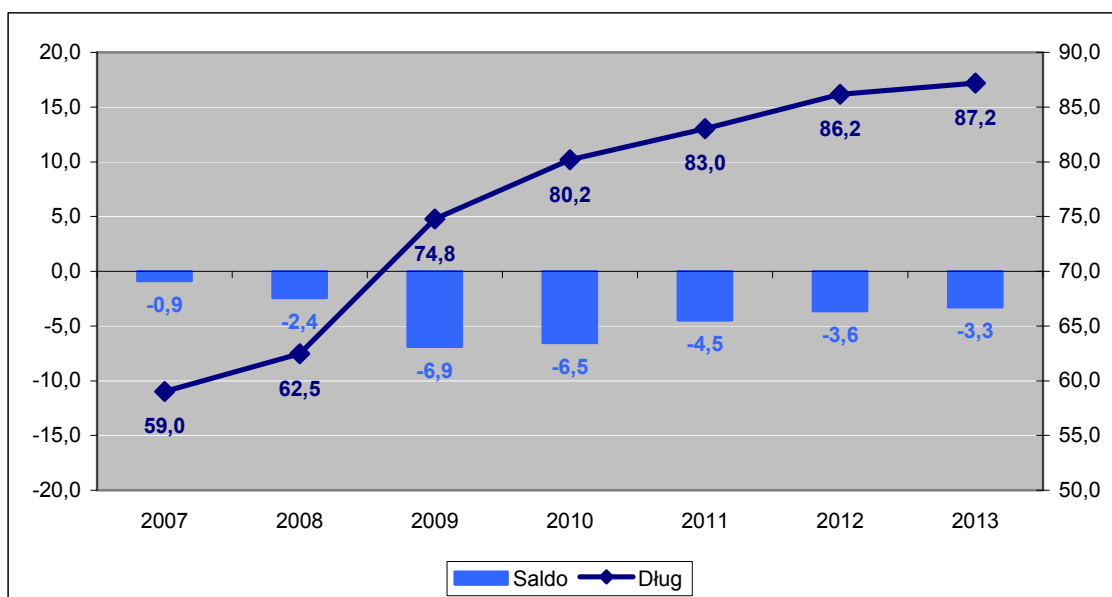
⁷ Źródło: Wyniki sondażu wśród przedsiębiorstw i konsumentów, maj 2012 r., DG ECFIN.

strefie euro jak i w UE. Cykl koniunkturalny, który był nadal w fazie wznoszącej w pierwszej połowie 2011 r., również przyczynił się do tej poprawy.

Łączny deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w strefie euro prawdopodobnie spadnie do 3,2% PKB w 2012 r., co stanowi około 1 punkt procentowy PKB poniżej poziomu z 2011 r. Biorąc pod uwagę tylko przyjęte budżety i inne środki wystarczająco określone przez państwa członkowskie przed datą końcową, ogólny deficyt budżetowy ma się dalej obniżyć do 2,9% PKB w 2013 r. Podobny scenariusz przewidywany jest w UE, gdzie łączny deficyt powinien osiągnąć 3,6% PKB w 2012 r. i 3,3% PKB w 2013 r.

Według prognoz, wskaźniki długu publicznego w relacji do PKB mają nadal wzrastać w okresie, do którego odnosi się niniejsza prognoza, zarówno w strefie euro jak i w UE, aczkolwiek w wolniejszym tempie w porównaniu z latami 2008-2010. Chociaż obecnie deficyty maleją, rosnące płatności z tytułu odsetek w połączeniu z nieco niższym nominalnym wzrostem PKB przypuszczalnie zwiększą nieznacznie wskaźnik zadłużenia. Ogólnie rzecz biorąc przewiduje się, że w strefie euro wskaźnik długu publicznego osiągnie 92,5% PKB w 2013 r., podczas gdy w UE wyniesie on nieco ponad 87% PKB (zob. wykres 6).

Wykres 6: Saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz dług publiczny w UE, w % PKB (2007 – 2013)



Źródło: Eurostat (2007-2011) oraz DG ECFIN (2012-2013)

Ramka: Liczba państw członkowskich objętych procedurą nadmiernego deficytu

Rada zwróciła się do Komisji z wnioskiem, by uwzględniła ona – prócz danych wykorzystanych w sprawozdaniu za rok 2011 – liczbę państw członkowskich objętych procedurą nadmiernego deficytu. Wskaźnik ten jest powiązany z saldem sektora instytucji rządowych i samorządowych, które zostało ocenione powyżej. Zdaniem Komisji saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych lepiej oddaje istotę problemu. Liczba państw członkowskich objętych procedurą nadmiernego deficytu nie pokazuje skali deficytu, lecz jedynie wskazuje na liczbę państw

członkowskich, w których przekracza on próg 3%. Należy zauważyć, że powody objęcia procedurą nadmiernego deficytu są strukturalnie różne w przypadku każdego państwa członkowskiego.

Traktat z Maastricht z 1992 r., który przewidywał stworzenie EURO, określił strukturę wielostronnego nadzoru finansów publicznych w Unii. Nadzór ten, ostatnio wprowadzony w życie poprzez pakiet sześciu wniosków ustawodawczych dotyczących zarządzania gospodarczego oraz Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w unii gospodarczej i walutowej, oparty jest na procedurze nadmiernego deficytu. Aby europejska unia walutowa mogła sprawnie funkcjonować, art. 126 TFUE stanowi, że państwa członkowskie unikają nadmiernego deficytu budżetowego określonego w Protokole w sprawie procedury dotyczącej nadmiernego deficytu jako wartości odniesienia w zakresie rocznego deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych (3%) oraz długu brutto (60%) w stosunku do PKB na koniec roku, przy czym określa szereg warunków stosowania.

Pod koniec maja 2012 r. 23 państwa członkowskie były objęte procedurą nadmiernego deficytu, tj. BE, BG, CZ, DK, DE, IE, EL, ES, FR, IT, CY, LV, LT, HU, MT, NL, AT, PL, PT, RO, SI, SK oraz UK. Dla siedmiu z nich termin korekty deficytu określono na 2012 r., dla kolejnych dziesięciu na 2013 r., dla ES w 2013 r., dla EL w 2014 r., a dla IE i UK w 2015 r. Tylko trzy państwa członkowskie nie dotrzymały terminu korekty w 2011 r. (BG, HU i MT). W różnych państwach członkowskich istnieją różne strukturalne powody wdrożenia procedury nadmiernego deficytu, samo wskazanie liczby państw objętych taką procedurą nie przynosi wielkich korzyści w odniesieniu do pozostałych wskaźników wykorzystanych w niniejszym sprawozdaniu, zwłaszcza tych dotyczących finansów publicznych.

Celem procedury nadmiernego deficytu jest uzdrowienie finansów publicznych państw członkowskich poprzez indywidualne zalecenia; dlatego jej istnienie można uznać za oznakę przyjęcia właściwego kierunku działań. Założeniem obecnych wzmocnionych ram zarządzania gospodarczego jest to, że zdrowe finanse publiczne są jednym sposobem na stworzenie zdrowego środowiska gospodarczego. Ich zadaniem jest analizowanie finansów publicznych pod względem kryteriów określonych w ustawodawstwie. Jest to jeszcze ważniejsze na końcowym etapie procedury nadmiernego deficytu, kiedy państwo członkowskie dostosowuje się do zaleceń przed terminem dokonania korekty. Dlatego liczba państw członkowskich objętych procedurą nadmiernego deficytu zmienia się okresowo w wyniku działań obniżających roczny deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych poniżej 3 % PKB. Liczba państw objętych procedurą nadmiernego deficytu może zmieniać się z roku na rok. Wzrost tej liczby w 2009 r. był spowodowany wzrostem wydatków publicznych w wyniku interwencji rządowych na rynkach finansowych. Wszystkie państwa członkowskie z wyjątkiem siedmiu (BG, CZ, EE, MT, PL, RO oraz SK) zgłosiły różne interwencje podjęte przez rząd w kontekście kryzysu finansowego od 2007 r. Dlatego wskaźnik liczby państw członkowskich objętych procedurą nadmiernego deficytu nie jest rozstrzygający. W tym kontekście właściwsze są wskaźniki odzwierciedlające poziom i zmiany deficytu budżetowego i długu publicznego brutto w państwach członkowskich.

Ogólnie rzecz biorąc, nastąpiło dostosowanie finansów państw. Wskaźnik deficytu budżetowego znacząco się poprawił od 2008 r. i oczekuje się, że w 2013 r. spadnie

do poziomu 3,3 %, natomiast wskaźnik zadłużenia nieznacznie wzrośnie do 87% PKB w 2013 r.

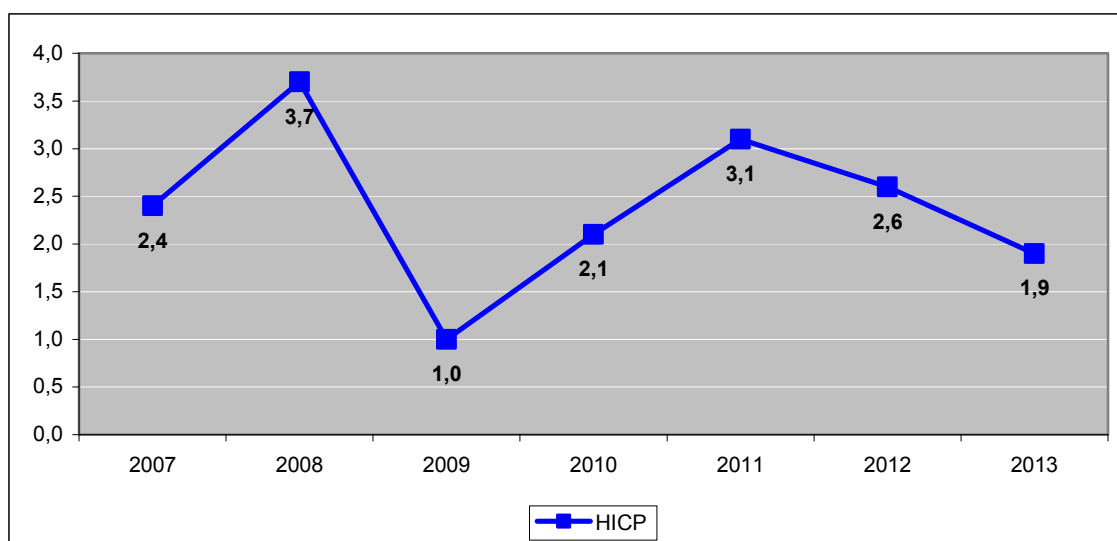
5.2.3. *Oczekuje się, że inflacja będzie się stopniowo zmniejszać*

Ceny konsumpcyjne w 2011 r. były w głównej mierze napędzane przez rosnące światowe ceny towarów, oraz, w niektórych państwach członkowskich, przez wzrost podatków pośrednich i cen regulowanych. Inflacja HICP tymczasowo przekroczyła 3% w 2011 r., jednak zaczęła się obniżać w obliczu pogarszającej się kondycji środowiska gospodarczego. Spadek cen towarów, który wykazały kontrakty terminowe na towary pod koniec ubiegłego roku oraz stosunkowo niewielka działalność gospodarcza powinny w dalszym stopniu obniżyć inflację cen konsumpcyjnych. Szybszy spadek wskaźnika inflacji uniemożliwiają środki fiskalne przyjęte w kilku państwach członkowskich, w szczególności wzrost podatków pośrednich i cen regulowanych. Pod koniec 2012 r. i w 2013 r. dojdzie ponownie do spowolnienia wzrostu, co nie powinno przyczynić się do presji cenowej, szczególnie że luki produktowe powinny bardzo powoli zmniejszać się w UE oraz w strefie euro.

Spadek cen towarów pod koniec roku, wraz z założeniami opartymi na kontraktach terminowych oraz stosunkowo niewielką działalnością gospodarczą, powinny obniżyć inflację cen konsumpcyjnych. Ponadto oczekuje się, że obniży się inflacja zasadnicza w związku ze spadkiem inflacji cen energii, odzwierciedlając efekty bazowe związane ze wzrostem cen ropy na początku 2011 r.

Pod koniec 2012 r. i w 2013 r. dojdzie ponownie do spowolnienia wzrostu, co nie powinno przyczynić się do znacznych presji inflacyjnych, szczególnie że luki produktowe powinny bardzo powoli zmniejszać się w UE oraz w strefie euro. Zakłada się, że zasadnicza inflacja HICP pozostanie zbliżona do 2% w 2013 r. (1,9% w UE, 1,8 % w strefie euro), a tym samym będzie zgodna z prognozowaną inflacją. W 2013 r. inflacja bazowa, pomimo pewnych zakłóceń wynikających ze wzrostu podatków pośrednich i cen regulowanych, będzie zmieniać się analogicznie (zob. wykres 7).

Wykres 7: Zharmonizowany indeks cen konsumpcyjnych (HICP) w UE-27 (roczna zmiana w %)



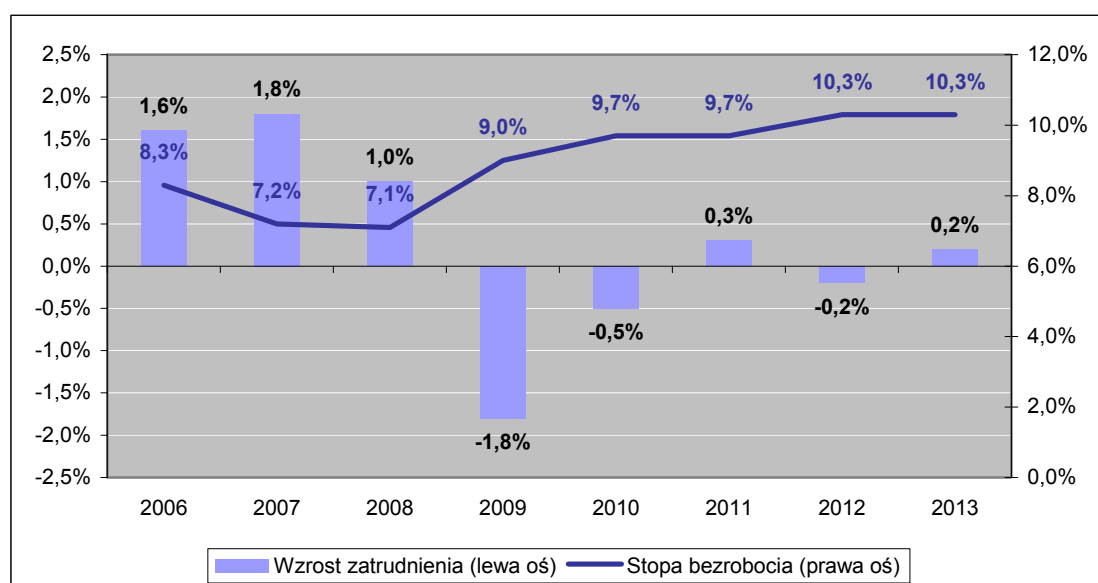
Źródło: Eurostat (2007-2011) oraz DG ECFIN (2012-2013)

5.2.4. Spodziewana jest stabilizacja na rynku pracy

Obecny rozwój sytuacji na rynku pracy stanowi następstwo zarówno recesji z lat 2008-2009, jak i stagnacji z lat 2011-2012. Poprawa sytuacji na wczesnych etapach ożywienia gospodarczego w latach 2009-2011 była ograniczona. Ponieważ przedsiębiorstwa dostosowały swoje nakłady pracy poprzez obniżenie liczby godzin pracy przypadających na pracownika, a nie poprzez ograniczanie liczby zatrudnionych, podczas ekspansji nastąpiła najpierw normalizacja pod względem godzin pracy, ale nie nastąpił wzrost zatrudnienia, lub też był on tylko marginalny.

W drugiej połowie 2011 r. zatrudnienie spadło, a stopa bezrobocia wzrosła do 10,3% w 2012 r. i według prognoz pozostanie na tym poziomie w 2013 r. (zob. wykres 8).

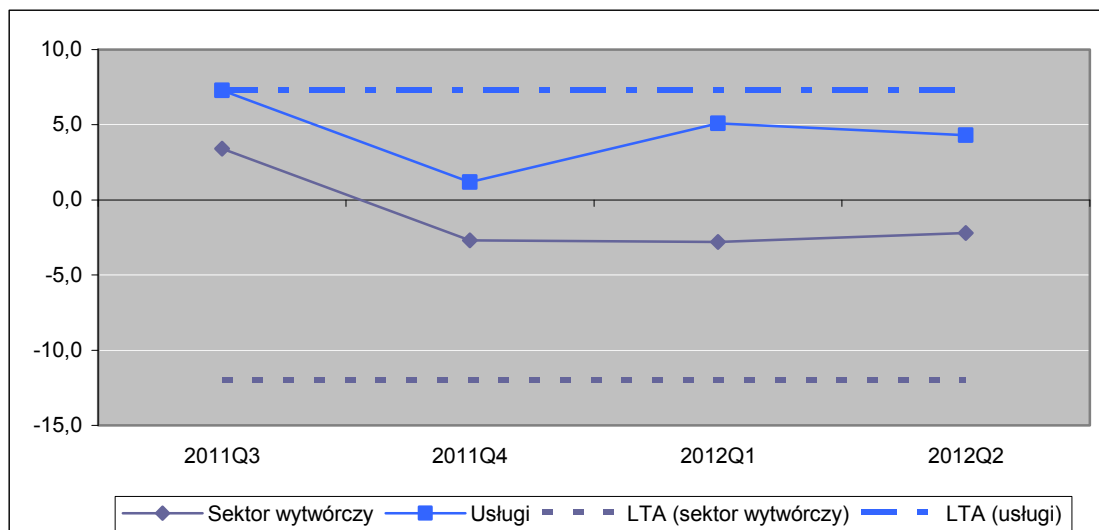
Wykres 8: Wzrost zatrudnienia i stopa bezrobocia w UE-27 (2006 – 2013)



Źródło: Eurostat (2006-2011) oraz DG ECFIN (2012-2013)

Odpowiednio, według badań Komisji, spodziewane zatrudnienie w przemyśle oraz w sektorze usług UE obniżyło się pod koniec 2011 r. i pozostało na niskim poziomie w pierwszym kwartale 2012 r. Oczekiwania dotyczące zatrudnienia w UE w sektorze wytwórczym utrzymały się powyżej długoterminowej wartości średniej (LTA), natomiast oczekiwania dotyczące zatrudnienia w sektorze usług pozostały lekko poniżej LTA (zob. wykres 9).

Wykres 9: Oczekiwania dotyczące zatrudnienia w 2011 – 2012 (saldo)



Źródło: DG ECFIN

Ponadto spodziewane ożywienie działalności gospodarczej powinno pomóc ustabilizować sytuację na rynku pracy. Jednak ze względu fakt, że reakcja zatrudnienia na zmiany w działalności gospodarczej jest zazwyczaj opóźniona, na jakąkolwiek poprawę na rynku pracy trzeba będzie trochę poczekać. Korzystnie na sytuację powinny również wpływać w coraz większym stopniu reformy, które zostały podjęte w różnych częściach UE. Powinny one zacząć przynosić efekty z podobnym opóźnieniem, jakie zaobserwowano w tych krajach, które podjęły takie działania już jakiś czas temu.

Ogólnie przewiduje się, że w 2013 r. zatrudnienie wzrośnie w umiarkowanym stopniu w UE oraz ustabilizuje się w strefie euro. W związku z tym spodziewane jest przełamanie tendencji wzrostowej dla stopy bezrobocia w UE i w strefie euro.

Należy przypomnieć, że nie po raz pierwszy stopa bezrobocia w UE wzrasta i osiąga porównywalny poziom. W latach 2000-2004 stopa bezrobocia wzrosła z 8,5% do 9,1%, zanim w 2008 r. spadła do poziomu 7,1%.

5.2.5. Koszty związane z zatrudnieniem w sektorze publicznym w porównaniu z gospodarką ogółem

Komisja uważa, że należy porównać sytuację pracowników sektora publicznego z całą gospodarką UE. W tym celu właściwe jest przeanalizowanie kosztów związanych z zatrudnieniem, które są miarą całkowitych kosztów pracy wszystkich pracowników, określonych jako wynagrodzenia brutto, w tym nadgodziny i premie, oraz świadczenia rzeczowe i opłacane przez pracodawcę składki na zabezpieczenie społeczne⁸, w sektorze publicznym (sektorze instytucji rządowych i samorządowych⁹) oraz w gospodarce ogółem. Należy zauważyć, że dane dotyczące

⁸ W konsekwencji odzwierciedlają one zmiany w poziomie zatrudnienia i zmiany w zakresie polityki socjalnej, jak również w zakresie poziomu płac.

⁹ W całej niniejszej sekcji sektor publiczny oznacza sektor instytucji rządowych i samorządowych. Sektor instytucji rządowych i samorządowych obejmuje wszystkie jednostki instytucjonalne będące

gospodarki ogółem obejmują dane dotyczące sektora publicznego. Waga sektora publicznego w gospodarce ogółem jest rzędu 22 %.

Koszty związane z zatrudnieniem w sektorze prywatnym są ściśle powiązane z cyklem koniunkturalnym: koszty związane z zatrudnieniem w gospodarce ogółem wzrosły o 5,2 % w 2007 r. i 4,4 % w 2008 r., jednak spadły do -0,3 % w 2009 r. w samym środku zawirowań na rynkach finansowych, podczas gdy PKB spadło o 4,3 %. Koszty w sektorze publicznym niekoniecznie podążają za cyklem koniunkturalnym. Na przykład w 2009 r. koszty związane z zatrudnieniem w sektorze instytucji rządowych i samorządowych wzrosły o 3,4%.

Oczekuje się, że roczne koszty związane z zatrudnieniem w sektorze publicznym wzrosną z 0,4% w 2011 r. do 0,8% w 2012 r., a w 2013 r. wzrosną dalej do 1,3%. Koszty w gospodarce ogółem wzrosły o 2,6% w 2011 r. i według prognoz będą rosły w szybszym tempie (1,9% w 2012 r. oraz 2,3% w 2013 r.) niż koszty w sektorze publicznym (zob. wykres 10).

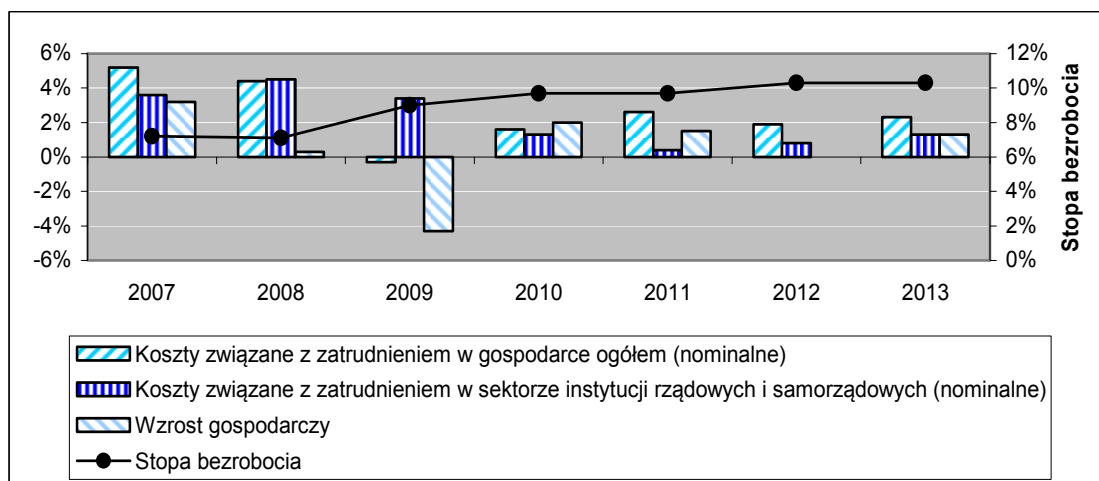
Podczas recesji w 2009 r. wzrost płac w gospodarce ogółem był minimalny, a dostosowania wynagrodzeń w sektorze publicznym pozostały niewielkie. Jednak stan ten uległ zmianie gdy tylko recesja się skończyła, co spowodowało większy wzrost wynagrodzeń w gospodarce ogółem, podczas gdy dostosowania wynagrodzeń w sektorze publicznym pozostały niewielkie ze względu na wysiłki rządów w zakresie redukcji deficytów budżetowych. Od 2004 r. do 2011 r. koszty w UE wzrosły w wartościach nominalnych o 28,4% w sektorze publicznym oraz o 27,9% w gospodarce ogółem. Zgodnie z europejską prognozą gospodarczą z wiosny 2012 r. prawdopodobnie wzrosną one w okresie do 2013 r. do 31,1 % w sektorze publicznym (począwszy od 2004 r.), a w gospodarce ogółem do 33,3% (zob. wykres 11).

Nominalny koszt związany z zatrudnieniem jednego pracownika według prognoz wzrośnie rocznie w 2012 r. i 2013 r. o 2,1%. Zaowocuje to obniżką realnych wynagrodzeń w 2012 r., ze względu na wysoki wskaźnik inflacji (2,6%), jednak spowoduje wzrost realnych wynagrodzeń w 2013 r., kiedy inflacja spadnie do 1,9%. Według prognoz sytuacja pracowników w sektorze publicznym będzie mniej optymistyczna, a wzrost wynagrodzeń będzie niższy. Spadek siły nabywczej w sektorze publicznym wyniesie w 2012 r. 1,8% i pokrywa się z prognozą dotyczącą wskaźnika szczególnego wydaną przez Eurostat na podstawie informacji przekazanych przez grupę roboczą ds. art. 65 w marcu 2012 r., zgodnie z którą urzędnicy krajowi w administracji centralnej stracą 1,6% swojej siły nabywczej. To wyraźnie wskazuje, że nadchodzące dostosowanie wynagrodzeń w instytucjach UE jest ściśle skorelowane ze wzrostem wynagrodzeń w sektorze publicznym i w pełni

pozostałymi producentami nierynkowymi, których produkcja jest przeznaczona do spożycia indywidualnego i spożycia ogólnospołecznego oraz jest finansowana głównie poprzez płatności obowiązkowe dokonywane przez jednostki należące do innych sektorów, lub wszystkie jednostki instytucjonalne zajmujące się głównie redystrybucją dochodu i majątku narodowego. Jednostki instytucjonalne obejmują podmioty sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz niektóre instytucje niekomercyjne i niezależne fundusze emerytalne. Sektor instytucji rządowych i samorządowych jest podzielony na cztery podsektory: instytucje rządowe na szczeblu centralnym, instytucje rządowe i samorządowe na szczeblu regionalnym, instytucje samorządowe na szczeblu lokalnym oraz fundusze zabezpieczenia społecznego.

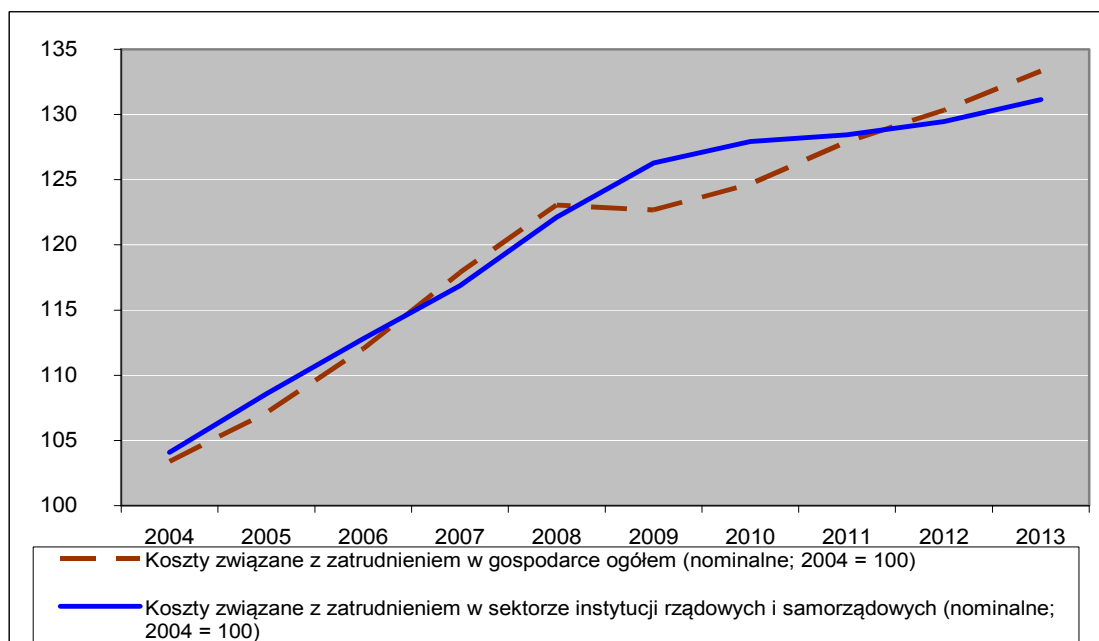
zgodne z sytuacją gospodarczą i społeczną w Unii, pomimo większego wzrostu wynagrodzeń w gospodarce ogółem.

Wykres 10: Zmiany kosztów związanych z zatrudnieniem w UE-27, gospodarka ogółem w porównaniu z sektorem instytucji rządowych i samorządowych (2007 – 2012)



Źródło: Eurostat (2007-2011) oraz DG ECFIN (2012-2013)

Wykres 11: Skumulowana zmiana kosztów związanych z zatrudnieniem w UE, gospodarka ogółem w porównaniu z sektorem instytucji rządowych i samorządowych (2004 – 2012)



Źródło: Eurostat (2004-2011) oraz DG ECFIN (2012-2013)

Tabela 11: Zmiany w kosztach związanych z zatrudnieniem pracowników w UE (roczna zmiana w %)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012*	2013*
Sektor instytucji rządowych	4,1	4,3	3,9	3,6	4,5	3,4	1,3	0,4	0,8	1,3
Gospodarka ogółem	3,4	3,6	4,6	5,2	4,4	- 0,3	1,6	2,6	1,9	2,3

Źródło: Eurostat (2004-2011) oraz DG ECFIN (2012-2013)

5.2.6. *Zmiany w sile nabywczej krajowych urzędników administracji centralnej (dodatkowa prognoza)*

Dodatkowa prognoza sporządzona przez Eurostat pod koniec maja pokazała, że spadek siły nabywczej w sektorze publicznym będzie mniejszy niż pierwotnie przewidywano, tj. 1 %¹⁰ w ośmiu referencyjnych państwach członkowskich oraz 1,4% w UE-27. Powodem jest znaczny wzrost wynagrodzeń w Niemczech przyznany przez rząd federalny pracownikom sektora publicznego, który obejmuje również federalnych urzędników służby cywilnej. Podany wyżej spadek siły nabywczej będzie miał zastosowanie do pracowników UE za pośrednictwem metody. Nie nastąpiły żadne wydarzenia, które powinny zostać odzwierciedlone w dostosowaniu wynagrodzeń, a których metoda nie jest w stanie oddać. Dlatego nie ma obiektywnych przyczyn, aby spowodować wyższy spadek siły nabywczej urzędników europejskiej służby cywilnej, przekraczający obniżkę zastosowaną przez państwa członkowskie wobec swoich urzędników służby cywilnej. Ponadto należy przypomnieć, że ze względu na podwójne naliczanie oraz odmowę Rady co do dostosowania wynagrodzeń w 2011 r., spadek siły nabywczej w instytucjach UE od 2004 r. był ponad dwukrotnie wyższy (7,6%) w porównaniu z krajowymi urzędnikami służby cywilnej (3,6%).

Państwa członkowskie zostały również poproszone o podanie prognozowanych zmian wynagrodzeń od 1 lipca 2012 r. do końca roku, jednak dla wielu z nich dostarczenie Eurostatowi wiarygodnych danych wiązało się z dużymi trudnościami, co uniemożliwiło Eurostatowi sporządzenie wiarygodnej prognozy. Należy jednak podkreślić, że żadne z państw członkowskich nie przewiduje obniżki wynagrodzeń w drugiej połowie 2012 r., a przynajmniej dziewięć państw członkowskich przewiduje podwyżki wynagrodzeń krajowych urzędników służby cywilnej. Dlatego nie należy stosować klauzuli wyjątkowej. Jest to w pełni zgodne z uzasadnieniem wyroku Trybunału Sprawiedliwości w sprawie C-40/10, w którym Trybunał podkreślił, że „klauzula wyjątkowa pozwala na uwzględnienie konsekwencji pogorszenia się sytuacji gospodarczej i społecznej, która jest zarazem poważna i nagła, jeżeli zgodnie ze ‘zwykłą metodą’ wysokość wynagrodzeń urzędników nie mogłaby zostać dostosowana wystarczająco szybko”. Ponieważ państwa członkowskie nie przewidują żadnych cięć wynagrodzeń w drugiej połowie 2012 r., natomiast planują podwyżki wynagrodzeń, nie ma powodów, aby odchodzić od zwykłej metody i uwzględniać dostosowania wynagrodzeń w państwach członkowskich poza okresem referencyjnym.

Ogólnie rzecz biorąc, nawet jeśli z powodu konsolidacji finansów publicznych wzrost wynagrodzeń w sektorze publicznym pozostałby niewielki, inaczej będzie w gospodarce ogółem. Dostosowanie wynagrodzeń poniżej inflacji spowoduje dalsze uszczuplenie wynagrodzeń urzędników krajowych oraz europejskich w 2012 r., a jeśli nowa metoda zostanie przyjęta i wejdzie w życie w 2013 r., każdy dalszy spadek siły nabywczej urzędników krajowych będzie miał również zastosowanie do pracowników UE.

¹⁰ Zjednoczone Królestwo nie dostarczyło zweryfikowanych danych

6. PODSUMOWANIE

Z powyższych rozważań i analizy wynika, że kryteria prawne niezbędne do zastosowania art. 10 załącznika XI nie zostały spełnione w okresie referencyjnym, tj. od 1 lipca 2011 r. do połowy maja 2012 r. W 2012 r. spodziewana jest stagnacja gospodarcza w UE, następnie można oczekiwać ograniczonego wzrostu. Wynagrodzenia w gospodarce ogółem prawdopodobnie wzrosną o 2,1% w 2012 r. i w 2013 r., chociaż wzrost wynagrodzeń w sektorze publicznym będzie niższy w związku z niższymi stawkami wynagrodzeń pracowników.

Nie stwierdzono żadnych wydarzeń, które nie zostały uwzględnione lub nie mogą zostać uwzględnione poprzez zastosowanie zwykłej metody.

W 2012 r. wynagrodzenia realne pracowników UE obniżą się w związku ze spadkiem siły nabywczej krajowych urzędników służby cywilnej. Po upływie okresu referencyjnego przynajmniej dziewięć państw członkowskich przewiduje wzrost wynagrodzeń, natomiast żadne nie planuje obniżki wynagrodzeń. Dlatego nie ma powodów, aby odchodzić od zwykłej metody poprzez uwzględnianie dostosowania wynagrodzeń w państwach członkowskich poza okresem referencyjnym.

Dlatego też Komisja uważa, że nie należy przedkładać wniosku na podstawie art. 10 załącznika XI do regulaminu pracowniczego.

Komisja ponownie przypomina, że w odpowiedzi na ogólnie trudną sytuację gospodarczą, przedłożyła projekt wniosku do Parlamentu Europejskiego i Rady, który doprowadzi do znaczących oszczędności w nadchodzących latach, a jeszcze wyższych w perspektywie długoterminowej. Wniosek zawiera nową i zmienioną metodę, jak również zmiany do mechanizmu klauzuli wyjątkowej.