



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 18.5.2016 r.
COM(2016) 321 final

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

Europejski semestr na 2016 r.: zalecenia dla poszczególnych krajów

1. WPROWADZENIE

Wspieranie inwestycji, kontynuowanie reform strukturalnych i utrzymanie właściwego stanu finansów publicznych to czynniki niezbędne do podtrzymania ożywienia gospodarczego w Europie i modernizacji europejskich gospodarek. Te trzy obszary działań priorytetowych, stanowiące trzy fundamenty wzrostu gospodarczego, zostały potwierdzone w rocznej analizie wzrostu gospodarczego na 2016 r. Są one również podstawą dla przedstawianych dziś przez Komisję zaleceń dla poszczególnych krajów i decyzji w ramach paktu stabilności i wzrostu. Niniejszy pakiet bazuje na ocenie krajowych programów przedstawionych przez państwa członkowskie w marcu i kwietniu 2016 r. w ramach europejskiego semestru na rzecz koordynacji polityki gospodarczej oraz uwzględnia dane pochodzące z ostatniej prognozy gospodarczej Komisji¹. Komisja rozpoczyna jednocześnie formalne konsultacje w sprawie transpozycji paktu fiskalnego z umawiającymi się stronami Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu.

Na szczeblu europejskim Komisja prowadzi intensywną współpracę z innymi instytucjami UE w celu stworzenia właściwych warunków ramowych dla wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. Obserwuje się postępy we wdrażaniu programu prac Komisji na 2016 r. Komisja opublikuje w nadchodzących tygodniach podsumowanie postępów w odniesieniu do planu inwestycyjnego dla Europy, unii rynków kapitałowych, jednolitego rynku cyfrowego oraz strategii na rzecz jednolitego rynku – wszystkie te inicjatywy są niezbędne do pobudzenia tworzenia miejsc pracy i wzrostu gospodarczego. Wysiłkom podejmowanym na szczeblu UE towarzyszy Program lepszego stanowienia prawa. Postępy można zaobserwować również na szczeblu krajowym, są one jednak nierównomierne. Państwa członkowskie mają obowiązek podejmować działania zalecane przez Radę w celu poprawy sytuacji ich własnych gospodarek oraz gospodarki całej Unii Europejskiej.

W dalszym ciągu odnotowuje się umiarkowane ożywienie gospodarki europejskiej, przy czym wewnętrzne źródła wzrostu muszą stopniowo stawać się jego siłą napędową. Wyniki gospodarcze, napędzane przede wszystkim przez spożycie prywatne, uległy poprawie dzięki obserwowanym w ostatnim czasie niskim cenom ropy, korzystnym warunkom finansowania i niskiemu kursowi walutowemu euro. Ponieważ te sprzyjające wzrostowi czynniki mogą w najbliższym czasie wygasnąć, konieczne jest dalsze pobudzanie wewnętrznych źródeł wzrostu, w szczególności inwestycji produkcyjnych zgodnie z planem inwestycyjnym dla Europy, gdyż może to wzmocnić bieżący popyt i przyszłą podaż. Poziom inwestycji pozostaje niski w porównaniu z sytuacją sprzed kryzysu, zarówno jeśli chodzi o sektor prywatny, jak i publiczny, ale można zaobserwować jego wzrost i wyraźne odwracanie się trendu. Dalszy postęp wymaga przezwyciężenia kilku występujących jednocześnie czynników, a mianowicie osłabionego popytu, wysokiego zadłużenia sektora prywatnego, trudnego otoczenia biznesowego w niektórych państwach i utrzymującego się ograniczonego zaufania sektora prywatnego.

¹ Programy krajowe są dostępne na stronie:

http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/country-specific-recommendations/index_en.htm

natomiast wiosenną prognozę gospodarczą Komisji z 3 maja 2016 r. można znaleźć na stronie:

http://ec.europa.eu/economy_finance/eu/forecasts/2016_spring_forecast_en.htm

Struktura globalnego wzrostu zmienia się wraz z otoczeniem międzynarodowym, co dla Unii Europejskiej oznacza zarówno szanse, jak i wyzwania. Oczekuje się, że gospodarki wschodzące będą w dalszym ciągu odnotowywały ograniczony wzrost, a na rynkach finansowych będzie panowała większa niestabilność. Ostatnio obserwuje się również spowolnienie wzrostu głównych gospodarek rozwiniętych. Czynniki te prowadzą do niepewności, co oznacza, że UE musi wzmocnić zdolności umożliwiające jej rozwój i pobudzanie popytu w ramach swojej dużej, zintegrowanej gospodarki.

Przyspieszenie reform strukturalnych, a także przeprowadzenie ich w odpowiedniej kolejności, są niezbędne, aby pobudzić ożywienie gospodarcze i wzmocnić potencjał wzrostu gospodarek UE w długim okresie. Ma to szczególne znaczenie ze względu na skutki kryzysu gospodarczego, niekorzystne tendencje demograficzne i stosunkowo niski wzrost wydajności. Komisja wielokrotnie podkreślała, że aby budować zaufanie i wzmocnić ożywienie gospodarcze niezbędne jest zastosowanie wszystkich narzędzi politycznych, którymi dysponujemy w obszarze polityki pieniężnej, budżetowej i strukturalnej. Położyła ona nacisk na działania służące pozytywnej konwergencji między państwami członkowskimi w celu stymulowania tworzenia miejsc pracy oraz zmniejszenia ubóstwa i wykluczenia społecznego. Ponieważ sama akomodacyjna polityka pieniężna nie jest w stanie doprowadzić do trwałego i zrównoważonego wzrostu, a wiele państw członkowskich dysponuje w dalszym ciągu tylko ograniczoną przestrzenią fiskalną, konieczne jest przeprowadzenie reform strukturalnych w celu zmodernizowania gospodarki i realizacji szeregu celów określonych w traktatach UE, obejmujących zrównoważony i trwały wzrost, pełne zatrudnienie oraz postęp społeczny.

Dobrze zaplanowane i przeprowadzone w odpowiedniej kolejności reformy mogą, poprzez zwiększenie wydajności, wywrzeć znaczny pozytywny wpływ na potencjalny wzrost gospodarki i jej zdolności dostosowawcze w średnim okresie. Ich krótkoterminowy wpływ na wzrost gospodarczy można zmaksymalizować poprzez szybkie wdrażanie reform zwiększających zaufanie w połączeniu z działaniami uzupełniającymi, które wspierają krajowy popyt, a w szczególności inwestycje.

Modele społeczne zostały poddane próbie w czasie kryzysu i wymagają teraz modernizacji i wzmocnienia – powinny one godzić w odpowiedni sposób elastyczność i bezpieczeństwo, zapewniając m.in. ścieżki udanej integracji i powrotu na rynek pracy. Chociaż od 2013 r. liczba zatrudnionych wzrosła o ponad 5,5 mln osób, a stopa bezrobocia znacząco się zmniejsza, osiągając najniższy poziom w ostatnich latach, większość państw członkowskich nadal odczuwa poważne społeczne skutki kryzysu. Długotrwałe bezrobocie jest w dalszym ciągu wysokie i dotyka 10,5 mln osób w skali UE; 122 mln osób uznaje się za zagrożone ubóstwem lub wykluczeniem społecznym². W strefie euro realny dochód gospodarstwa domowego na jednego mieszkańca utrzymuje się poniżej poziomu z 2008 r. Rysujące się w przyszłości skutki starzenia się społeczeństw wymagają ponadto dalszej modernizacji systemów emerytalnych oraz opieki długoterminowej i zdrowotnej, która powinna objąć nie tylko zakres świadczeń, ale także finansowanie tych systemów. Aby ułatwić rozwiązanie niektórych z przedstawionych problemów oraz promować konwergencję w celu dorównania państwom osiągającym najlepsze wyniki, Komisja rozpoczęła prace nad

² Na podstawie danych zgromadzonych w ramach europejskiego badania warunków życia ludności (EU-SILC): <http://ec.europa.eu/eurostat/web/income-and-living-conditions/overview>

utworzeniem europejskiego filaru praw socjalnych³, który stanowi część szerzej zakrojonych wysiłków na rzecz pogłębionej i bardziej sprawiedliwej unii gospodarczej i walutowej.

Odnotowany w ubiegłym roku znaczny napływ uchodźców i migrantów pociąga za sobą szereg skutków społecznych i gospodarczych dla UE. W krótkiej perspektywie czasowej napływ uchodźców będzie wymagał dodatkowych wydatków publicznych i zwiększy popyt wewnętrzny, wywierając pozytywny wpływ na PKB. Średniookresowe skutki dla zatrudnienia i wzrostu zależą od pomyślnego rozwoju rynku pracy i społecznej integracji uchodźców, w tym za pomocą wsparcia edukacyjnego.

Wykwalifikowana siła robocza jest niezbędna do tego, aby UE mogła być konkurencyjna w skali globalnej oraz była w stanie propagować włączenie społeczne i utrzymać wysoki standard życia swoich obywateli. Im lepsze kwalifikacje pracowników, tym wyższa ich wydajność. Wyższa wydajność z kolei umożliwiłaby wzrost wynagrodzeń i siły nabywczej Europejczyków. Konieczne są pilne działania, które zagwarantują, że unijni pracownicy będą posiadali niezbędne umiejętności umożliwiające im dotrzymanie kroku szybko zmieniającemu się rynkowi pracy. Podczas gdy niektórzy pracodawcy z trudem znajdują pracowników o odpowiednich kwalifikacjach, ponad cztery miliony młodych ludzi jest bezrobotnych, a sprostanie bieżącym i przyszłym potrzebom rynku pracy stanowi powszechne wyzwanie. Jest to również istotne w kontekście zmian demograficznych.

Działania w ramach Europejskiego Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych (EFIS) zaczęły przynosić konkretne efekty. Do tej pory Europejski Bank Inwestycyjny (EBI) zatwierdził 57 projektów, które będą finansowane z EFIS, co odpowiada kwocie finansowania wynoszącej 7,8 mld EUR. Co miesiąc wybierane są kolejne projekty, które uzyskają finansowanie z tego źródła. Około połowa zatwierdzonych do tej pory projektów dotyczy wspierania energii ze źródeł odnawialnych, efektywności energetycznej i oszczędnego gospodarowania zasobami, a także innych inwestycji, które przyczyniają się do rozwoju gospodarki niskoemisyjnej. Pozostałe to projekty w dziedzinie badań i rozwoju, innowacji w przemyśle, infrastruktury cyfrowej i społecznej, transportu, a także dostępu do finansowania dla mniejszych przedsiębiorstw. Europejski Fundusz Inwestycyjny (EFI) zatwierdził ponad 165 umów o finansowanie MŚP, przy czym suma środków przeznaczonych na ten cel w ramach EFIS wynosi 3,4 mld EUR. Oczekuje się, że ze środków tych skorzysta około 136 000 MŚP i spółek o średniej kapitalizacji. Przewiduje się, że wszystkie te działania pobudzą inwestycje o łącznej wartości 82,1 mld EUR.

Inne ważne źródło unijnego wsparcia dla inwestycji pochodzi z europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych (EFSI), w ramach których planowane są inwestycje UE o wartości 454 mld EUR do 2020 r. Fundusze te są ukierunkowane na inwestycje pobudzające tworzenie miejsc pracy i wzrost gospodarczy. W związku z przypadającym na koniec 2015 r. zamknięciem programów poprzedniej generacji w 2016 r. oczekuje się przyspieszenia tempa realizacji programów EFSI na lata 2014–2020. Komisja i państwa członkowskie będą ściśle nadzorować realizację tych programów.

³ COM(2016) 127 final z 8 marca 2016 r.

2. WDROŻENIE NOWYCH ELEMENTÓW EUROPEJSKIEGO SEMESTRU 2016

Lepsze godzenie kwestii istotnych z punktu widzenia całej strefy euro z problemami występującymi w poszczególnych krajach

Europejski semestr 2016 jest pierwszym cyklem, w którym Komisja zaproponowała zalecenia dla strefy euro jednocześnie z przedstawieniem rocznej analizy wzrostu gospodarczego. Zostały one następnie przyjęte przez Radę przed wydaniem zaleceń dla poszczególnych krajów. W zaleceniach wyszczególniono pięć działań politycznych dla strefy euro w zakresie reform strukturalnych, polityki budżetowej i rynków finansowych. Stanowiły one spójny punkt odniesienia dla prac nad zaleceniami dla poszczególnych krajów, zapewniając silniejszą integrację wymiaru polityki strefy euro z politykami i reformami na szczeblu krajowym. Zaproponowane przez Komisję zalecenia dla poszczególnych krajów są zatem ukierunkowane na wspieranie wdrażania zaleceń dla strefy euro⁴. Dotyczy to w szczególności zaleceń związanych z ogólnym kursem polityki budżetowej, nadwyżkami na rachunkach obrotów bieżących, rynkami pracy, kredytami zagrożonymi i przepisami dotyczącymi upadłości.

Precyzyjniej ukierunkowane zalecenia dla poszczególnych krajów

Zalecenia dla poszczególnych krajów określają cele polityki na najbliższe 12–18 miesięcy.

Aby zwiększyć odpowiedzialność za reformy oraz przyczynić się do lepszego ich wdrażania, w 2015 r. Komisja położyła większy nacisk na najistotniejsze sprawy, znacznie ograniczając liczbę zaleceń, które odnoszą się obecnie jedynie do kluczowych zagadnień priorytetowych mających istotne znaczenie z makroekonomicznego i społecznego punktu widzenia oraz wymagających natychmiastowej uwagi państw członkowskich. W zaleceniach skupiono się również na oczekiwanych rezultatach, nie wskazując sposobów ich uzyskania, tak aby ukierunkować państwa członkowskie, pozostawiając im jednak niezbędne pole manewru. Zalecenia na 2016 r. stanowią wyraz tego podejścia. Uwzględniają one również intensywny dialog z innymi instytucjami UE oraz z władzami krajowymi i zainteresowanymi podmiotami, który prowadzono po opublikowaniu sprawozdań krajowych w lutym 2016 r.⁵

Komisja będzie kontynuować monitorowanie w szerokim zakresie rozwoju polityki gospodarczej i społecznej. Podczas gdy sprawozdania krajowe odnoszą się do wielu różnych zagadnień i wyzwań mających gospodarcze i społeczne znaczenie dla państw członkowskich, zalecenia dla poszczególnych krajów mają węższy zakres i służą ukierunkowaniu reform oraz sterowania nimi. Jednocześnie zapewnia się indywidualne podejście w odniesieniu do poszczególnych państw członkowskich, w zależności od charakteru oraz zakresu stojących przed nimi wyzwań. Podejście to znajduje odzwierciedlenie w zróżnicowanej liczbie zaleceń dla poszczególnych krajów oraz w stopniu ich szczegółowości.

⁴ Dokument Rady nr 5134/16.

⁵ Zob. sprawozdania krajowe:

http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/country-specific-recommendations/index_en.htm

Wyraźniej określono i przedstawiono charakter zakłóceń równowagi makroekonomicznej doświadczanych przez państwa członkowskie. Jak wskazano w komunikacie wydanym po opublikowaniu sprawozdań krajowych⁶, Komisja poczyniła kroki na rzecz poprawy przejrzystości procedury dotyczącej zakłóceń równowagi makroekonomicznej i kategoryzacji tych zakłóceń w państwach członkowskich. Poprawiła się jasność i skuteczność przekazu Komisji zawartego w sprawozdaniach krajowych, dotyczącego wyników szczegółowych ocen sytuacji poszczególnych państw członkowskich w ramach tej procedury. Wzmacnia to związek między wyzwaniami a działaniami politycznymi oraz ułatwia rozpoznanie istniejących luk w polityce. Przyczynia się do tego również uproszczenie kategorii zakłóceń równowagi makroekonomicznej i zmniejszenie ich liczby z sześciu do czterech (brak zakłóceń, występowanie zakłóceń, nadmierne zakłócenia lub nadmierne zakłócenia wymagające działań naprawczych). Podobnie jak w poprzednich cyklach, charakter i zakres stwierdzonych zakłóceń znajdują odzwierciedlenie w propozycjach zaleceń dla poszczególnych krajów; w szczególności, kraje, w których odnotowano nadmierne zakłócenia, otrzymują bardziej ukierunkowane zalecenia.

Główne zmiany polityczno-gospodarcze mające na celu zmniejszenie zakłóceń równowagi będą monitorowane w szerszym zakresie. Usprawniając europejski semestr podjęto również decyzję, że – począwszy od kolejnego cyklu – wszystkie państwa członkowskie, w których stwierdzono zakłócenia i nadmierne zakłócenia równowagi makroekonomicznej, będą podlegały szczególnemu monitorowaniu. Podobnie jak w poprzednich cyklach, ma to przyczynić się do podjęcia szybszych i bardziej kompleksowych działań politycznych w odpowiedzi na stwierdzone zakłócenia równowagi, poprzez ściślejszy dialog między Komisją a władzami krajowymi, przy wykorzystaniu misji ekspertów i regularnych sprawozdań z postępów. Kontakty te ułatwią również monitorowanie wdrażania zaleceń dla poszczególnych krajów w państwach członkowskich, których one dotyczą. Zakres monitorowania będzie różny w zależności od powagi występujących problemów.

W europejskim semestrze kładzie się obecnie większy nacisk na zatrudnienie i sytuację społeczną. W ocenie oraz doradztwie realizowanych w ramach semestru systematycznie uwzględnia się zatrudnienie i sytuację społeczną. Włączenie do tabeli wyników procedury dotyczącej zakłóceń równowagi makroekonomicznej trzech nowych zmiennych odnoszących się do zatrudnienia oznacza, że Komisja wywiązuje się ze zobowiązania do poszerzenia analizy zakłóceń równowagi makroekonomicznej. Wskaźniki te zostały dodane po to, aby móc lepiej obserwować, w jaki sposób procesy dostosowań wpływają na zatrudnienie i sytuację społeczną. Większą uwagę zwraca się na sprawiedliwość społeczną programów dostosowań makroekonomicznych.

Bardziej systematyczne wykorzystanie analizy porównawczej i benchmarków

Opracowywane są kolejne narzędzia służące do porównywania krajów. Konwergencję można promować jedynie poprzez dokonywanie analizy porównawczej i stosowanie najlepszych praktyk. Komisja stopniowo zaczęła proponować benchmarki i przeprowadzanie

⁶ COM(2016) 95 final/2 z 7 kwietnia 2016 r.

analiz porównawczych obejmujących różne obszary polityki lub obszary tematyczne. Ma to na celu przyczynienie się do wspólnego rozumienia wyzwań i działań politycznych oraz zwiększenia poziomu realizacji reform. Przeprowadzono już lub rozpoczęto szereg pożytecznych dyskusji na szczeblu politycznym i na szczeblu komitetów w różnych składach Rady. Koncepcja ta będzie rozwijana w kolejnej rundzie europejskiego semestru. Przekrojowe analizy obejmujące wiele krajów stały się w związku z tym ważnym narzędziem wspierającym wytyczne polityczne Komisji zawarte w zaleceniach dla poszczególnych krajów, co ułatwi przejrzyste dyskusje na temat najlepszych praktyk i wyników uzyskiwanych w różnych obszarach polityki. Opierając się na doświadczeniach państw członkowskich UE zgromadzonych w ramach europejskiego semestru, Komisja wzmacnia również swoje wsparcie na rzecz poprawy zarządzania gospodarczego i konkurencyjności w krajach objętych procesem rozszerzenia.

Lepsze wsparcie dla reform za pośrednictwem funduszy UE i pomocy technicznej

Obecnie można zaobserwować wyraźny związek pomiędzy wykorzystaniem budżetu UE w państwach członkowskich a propagowaniem reform politycznych. Zgodnie z ramami prawnymi obejmującymi europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne⁷, programy współfinansowane z europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych na lata 2014–2020 uwzględniały wszystkie odnośne zalecenia dla poszczególnych krajów w kontekście europejskiego semestru. Programy operacyjne były ściśle powiązane z wcześniejszymi zaleceniami dla poszczególnych krajów, a ich zatwierdzenie zależało od wdrożenia szeregu reform (uwarunkowania *ex ante*) w celu ułatwienia stosowania i skuteczności tych funduszy. Komisja będzie ściśle monitorować postępy w osiąganiu uzgodnionych celów i przedstawi sprawozdanie w tej sprawie do 2017 r. Zamierza ona również omówić z państwami członkowskimi skuteczność programowania z myślą o wspieraniu reform w celu zapewnienia z upływem czasu pełnego dostosowania, zgodnie z przepisami dotyczącymi uwarunkowań makroekonomicznych odnoszącymi się do europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych. Komisja włączy państwa członkowskie w bardziej szczegółowe dyskusje na temat ich potrzeb w zakresie pomocy technicznej i zadba o to, aby kwota 5 mld EUR pochodząca z europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych, przeznaczona na budowanie zdolności administracyjnych, została przeznaczona na wspieranie niezbędnych reform.

Wsparcie dla skutecznego wdrażania reform jest również dostępne w ramach wdrażania pomocy technicznej poprzez ustanowioną niedawno przez Komisję Służbę ds. Wspierania Reform Strukturalnych. Bazując na doświadczeniu uzyskanym w kontekście wsparcia dla Cypru i Grecji, w listopadzie zeszłego roku przedstawiono wniosek ustawodawczy dotyczący finansowania pomocy technicznej dla państw członkowskich, które się o nią zwrócą. Wniosek ten jest obecnie przedmiotem dyskusji ze współprawodawcami. Proponowany program na rzecz wspierania reform strukturalnych zapewni specjalny unijny instrument pozwalający udzielać państwom członkowskim, na ich wniosek, wszechstronnego i ukierunkowanego wsparcia w opracowywaniu i wdrażaniu reform o charakterze instytucjonalnym, strukturalnym i administracyjnym.

Program wspierania reform strukturalnych umożliwi uruchomienie wsparcia technicznego w wielu kluczowych obszarach reform. W przypadku ogólnej reformy administracyjnej,

⁷ Rozporządzenie (UE) nr 1303/2013.

wsparcie to może na przykład zostać przeznaczone na poprawę zarządzania administracją oraz skuteczności i jakości jej działań, w tym na środki służące zwalczaniu korupcji i nadużyć finansowych. Wsparcie w dziedzinie polityki budżetowej mogłoby objąć na przykład pomoc w lepszym zarządzaniu finansami publicznymi, a także wsparcie mające na celu zapewnienie bardziej skutecznego poboru podatków i składek na ubezpieczenie społeczne. Państwa reformujące otoczenie biznesowe mogłyby skorzystać z pomocy w procesie upraszczania systemu regulacyjnego oraz wdrażania polityk promujących innowacyjność, przedsiębiorczość, bezpośrednie inwestycje zagraniczne i eksport. Wsparcie w obszarze reform rynków finansowych może obejmować pomoc w opracowywaniu i wdrażaniu przepisów dotyczących upadłości osób fizycznych i prawnych oraz ram prawnych sekurytyzacji (w kontekście unii rynków kapitałowych). Możliwe byłoby uruchomienie wsparcia technicznego dla reform w obszarach rynku pracy i polityki społecznej, przykładowo w celu zwiększenia efektywności i skuteczności systemów opieki społecznej w świetle zagrożeń dla długoterminowej stabilności.

Legitymacja demokratyczna i rozliczalność

Skuteczna legitymacja demokratyczna i rozliczalność są niezbędne dla zwiększenia odpowiedzialności za proces realizacji europejskiego semestru. Znacznemu wzmocnieniu uległ dialog dotyczący kluczowych elementów europejskiego semestru prowadzony z zainteresowanymi podmiotami na szczeblu krajowym (z rządami, parlamentami, partnerami społecznymi i społeczeństwem obywatelskim) oraz z Parlamentem Europejskim, zarówno na poziomie technicznym, jak i politycznym. Wczesna publikacja sprawozdań krajowych pozwoliła przeznaczyć więcej czasu na szczegółowe dyskusje poprzedzające opublikowanie przez Komisję proponowanych zaleceń dla poszczególnych krajów. W państwach członkowskich można zaobserwować coraz większe zaangażowanie parlamentów krajowych i partnerów społecznych. Należy w dalszym ciągu wzmacniać rolę parlamentów krajowych, zapewniając lepszą interakcję w trakcie debaty na temat zaleceń dla poszczególnych krajów skierowanych do państw członkowskich, jak również w ramach rocznej procedury budżetowej. Komisja w ciągu całego roku aktywnie uczestniczyła w debatach krajowych, zarówno na poziomie politycznym, jak i technicznym. Kontakty te uległy intensyfikacji po opublikowaniu sprawozdań krajowych, w ramach przygotowań do przedstawienia programów krajowych oraz podczas pracy nad przedstawionym dzisiaj pakietem.

Ścisłe zaangażowanie partnerów społecznych na wszystkich szczeblach w opracowanie i wdrażanie reform jest ważne dla osiągnięcia dobrych wyników. Zaangażowanie partnerów społecznych stanowi ugruntowaną praktykę na szczeblu europejskim, natomiast na poziomie krajowym istnieje możliwość jego zwiększenia w kontekście opracowywania reform. Komisja wielokrotnie wzywała państwa członkowskie do prowadzenia ścisłych konsultacji z krajowymi partnerami społecznymi podczas przygotowywania krajowych programów reform. Państwa członkowskie przeprowadziły konsultacje w sprawie krajowych programów reform z krajowymi partnerami społecznymi, a niektóre z nich przedstawiły Komisji stanowiska wskazane przez tych partnerów.

Instytucje UE pomogły wyznaczyć kierunek dla europejskiego semestru. Parlament Europejski przyjął rezolucje w sprawie trzech odrębnych sprawozdań dotyczących europejskiego semestru, obejmujących kwestie związane z roczną analizą wzrostu gospodarczego na 2016 r.⁸, zatrudnieniem i aspektami społecznymi⁹, a także zarządzaniem

⁸ A8-0030/2016.

⁹ A8-0031/2016.

jednolitym rynkiem¹⁰. Na forum Rady w różnych jej składach przeprowadzono pogłębioną dyskusję poprzedzającą przyjęcie zaleceń dla strefy euro i ich zatwierdzenie przez Radę Europejską w lutym. W dniu 17 marca Rada Europejska¹¹ zatwierdziła priorytetowe obszary polityki zawarte w rocznej analizie wzrostu gospodarczego i odnotowała, że państwa członkowskie odzwierciedlą te priorytety w przygotowywanych krajowych programach reform oraz programach stabilności lub konwergencji.

3. OGÓLNY POSTĘP W REALIZACJI REFORM I KORYGOWANIU ZAKŁÓCEŃ

W ciągu ubiegłego roku państwa członkowskie dokonały pewnych reform, należy jednak przyspieszyć tempo ich realizacji. Co do zasady państwa członkowskie poczyniły pewne postępy w rozwiązywaniu problemów wskazanych w zaleceniach dla poszczególnych krajów wydanych w 2015 r.¹², chociaż w niektórych z nich postępy te były niewielkie. Tempo tych reform utrzymywało się na podobnym poziomie jak w roku ubiegłym. Istnieją różnice we wdrażaniu zaleceń dla poszczególnych krajów w poszczególnych obszarach polityki. Może to wynikać ze stopnia złożoności wymaganych reform, na przykład reformy rynków pracy i rynków produktowych, systemów emerytalnych oraz sektora bankowego. Najbardziej znaczące postępy obserwuje się w odniesieniu do zaleceń w obszarach usług finansowych i aktywnej polityki w zakresie rynku pracy. Można byłoby natomiast oczekiwać większych postępów w zakresie tworzenia otoczenia regulacyjnego, które sprzyjałoby przedsiębiorczości i zatrudnieniu, zwiększeniu udziału kobiet w rynku pracy i zmniejszeniu barier w sektorze usług. W państwach członkowskich doświadczających zakłóceń makroekonomicznych odnotowano większe postępy we wdrażaniu zaleceń dla poszczególnych krajów niż w państwach, w których zakłócenia te nie występowały, prawdopodobnie na skutek większego zapotrzebowania na reformy, wzmocnienie dialogu politycznego oraz, w niektórych przypadkach, w odpowiedzi na silniejszą presję rynkową.

Pomimo trudnej sytuacji, państwa członkowskie osiągają postępy w niwelowaniu zakłóceń równowagi w swoich gospodarkach. W państwach o wysokim poziomie zadłużenia zagranicznego wysokie deficyty na rachunku obrotów bieżących powstałe w okresie przed kryzysem zostały znacznie obniżone lub nawet przekształcone w nadwyżkę. W niektórych innych państwach członkowskich w dalszym ciągu występują nadwyżki i są one nadal bardzo duże. Co do zasady można zaobserwować zwiększenie konkurencyjności kosztowej, istnieją też dowody na to, że osiągnięto dostosowanie strukturalne w odniesieniu do przenoszenia zasobów do sektora towarów i usług podlegających wymianie handlowej. Bezrobocie spada, aczkolwiek w różnym stopniu w poszczególnych państwach członkowskich. W większości państw trwa proces uzdrawiania bilansów, przy czym można zaobserwować proces oddłużania gospodarstw domowych i przedsiębiorstw oraz poprawę kapitalizacji banków. W większości państw oddłużanie jest powiązane głównie ze zmniejszeniem wydatków, natomiast w niektórych względny poziom zadłużenia uległ zmniejszeniu ze względu na dynamiczny wzrost. W tym kontekście niepokój budzi podatność na zagrożenia związana z utrzymującym się zadłużeniem w niektórych sektorach, natomiast sektor finansowy cechuje niska rentowność połączona z wysokim odsetkiem starych

¹⁰ A8-0017/2016.

¹¹ EUCO 12/1/16 REV1.

¹² Kompleksową ocenę realizacji zaleceń dla poszczególnych krajów przyjętych w lipcu 2015 r. przedstawiono w sprawozdaniach dotyczących poszczególnych krajów opublikowanych dnia 26 lutego 2016 r.

zagrożonych kredytów oraz koniecznością przystosowania się do bardziej wymagającego otoczenia regulacyjnego.

Zaburzenia równowagi makroekonomicznej odnotowano w mniejszej liczbie państw członkowskich niż w roku ubiegłym. Wynika to z usprawnienia kategoryzacji zakłóceń i lepszego ukierunkowania nadzoru w ramach procedury dotyczącej zakłóceń równowagi makroekonomicznej. W odniesieniu do sześciu państw członkowskich poddanych szczegółowej analizie nie stwierdzono zakłóceń w kontekście procedury dotyczącej zakłóceń równowagi makroekonomicznej. W siedmiu państwach członkowskich nadal występują zakłócenia równowagi, natomiast w sześciu państwach odnotowano nadmierne zakłócenia równowagi. W odniesieniu do Chorwacji i Portugalii, w których odnotowano nadmierne zakłócenia równowagi, Komisja ogłosiła w marcu, że zamierza dokonać przeglądu swojej oceny, z uwzględnieniem poziomu ambicji krajowych programów reform w tych państwach. Na podstawie oceny zobowiązań politycznych obu tych państw Komisja stwierdza, iż na obecnym etapie nie ma potrzeby, aby wzmocnić procedurę dotyczącą zakłóceń równowagi makroekonomicznej, pod warunkiem szybkiego i pełnego wdrożenia reform wskazanych w skierowanych do nich zaleceniach dla poszczególnych krajów.

4. GŁÓWNE CELE ZALECEŃ NA 2016 R.

Spójne ramy polityki stanowią ważny czynnik stabilizujący. Aby wzmocnić ożywienie gospodarcze i wesprzeć pozytywną konwergencję społeczno-gospodarczą, Komisja opiera swoje propozycje zaleceń dla poszczególnych krajów na trzech filarach określonych w rocznej analizie wzrostu gospodarczego na 2016 r. Te zalecenia i decyzje podjęte w ramach paktu stabilności i wzrostu oraz procedury dotyczącej zakłóceń równowagi makroekonomicznej stanowią zintegrowany pakiet środków z zakresu polityki, który łączy różne instrumenty zarządzania gospodarczego, a przez to zapewnia znacznie skuteczniejszą koordynację polityk. Zalecenia dla strefy euro stanowią również źródło ważnych wytycznych dla państw członkowskich strefy euro.

Długoterminowa wizja określona w strategii „Europa 2020” jest mocno zakotwiczona w europejskim semestrze. Strategia „Europa 2020” zawsze zapewniała długoterminową perspektywę dla działań wspierających zatrudnienie i wzrost gospodarczy. Główne założenia strategii „Europa 2020” wciąż zachowują swoją aktualność: wyznaczają one kierunek zaleceń dla poszczególnych krajów, a wcześniej stworzyły podwaliny wieloletnich ram finansowych oraz europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych. Tabela 2 załączona do niniejszego komunikatu zawiera przegląd postępów w realizacji celów strategii „Europa 2020”.

Usunięcie przeszkód utrudniających finansowanie i wspieranie inwestycji sektora publicznego i prywatnego

Należy zapewnić możliwości pozyskiwania finansowania większej liczbie przedsiębiorstw. Wiele państw członkowskich wciąż zmaga się z problemem wysokiego zadłużenia sektora prywatnego i dużego odsetka kredytów zagrożonych, który uniemożliwia przywrócenie silniejszej akcji kredytowej. Państwa członkowskie powinny wykorzystywać

unię rynków kapitałowych do rozwoju europejskich rynków papierów wartościowych MŚP zabezpieczonych aktywami, tak aby duża liczba przedsiębiorstw mogła skorzystać z poprawy warunków finansowania i wzrostu akcji kredytowej. Należy także rozwijać rynki, na których można pozyskiwać inne formy finansowania kapitałowego, takie jak kapitał wysokiego ryzyka, między innymi poprzez dokonanie przeglądu ram regulacyjnych obowiązujących w państwach członkowskich. Komisja zaleca podjęcie działań w tym obszarze Niemcom, Cyprowi, Portugalii i Słowenii.

Oczyszczenie bilansów banków pomaga stworzyć warunki zapewniające lepszy dostęp do finansowania. Banki dokonały znacznych postępów w poprawianiu swoich bilansów, a większość instytucji bankowych jest dobrze skapitalizowana i utrzymuje płynność. W niektórych krajach sektor bankowy nadal zмага się jednak z problemem wysokiego odsetka kredytów zagrożonych i aktywów o obniżonej jakości. Jeżeli problem ten nie zostanie rozwiązany, może doprowadzić do zahamowania akcji kredytowej. Ponadto przedłużający się proces refinansowania zagrożonych kredytów blokuje zasoby na nowe projekty, co prowadzi do niewłaściwej alokacji kredytów. Przeprowadzone w niektórych krajach reformy prawa upadłościowego mogą przyspieszyć proces restrukturyzacji nieściągalnych wierzytelności, przyczyniając się do szybszego oczyszczenia bilansów banków, w tym poprzez stworzenie lepszych warunków dla sekurytyzacji kredytów zagrożonych. W związku z tym Komisja zaleca państwom takim jak Bułgaria, Irlandia, Chorwacja, Włochy, Cypr, Portugalia i Słowenia podjęcie dalszych działań w celu zmniejszenia odsetka kredytów zagrożonych, w tym poprzez reformę prawa upadłościowego.

Odblokowanie inwestycji wymaga znacznie szerzej zakrojonych działań niż tylko zwiększenie finansowania. Jak dotąd inwestycje nie wywarły silnego wpływu na ożywienie gospodarcze. Państwa, które dysponują przestrzenią fiskalną, np. Niemcy, powinny wykorzystywać ją do zwiększenia inwestycji publicznych w obszarach sprzyjających wzrostowi, takich jak infrastruktura, kształcenie i badania naukowe. Jednocześnie zachęca się państwa członkowskie do stworzenia warunków sprzyjających inwestycjom produkcyjnym. Analiza krajowych barier hamujących inwestycje dokonana przez Komisję wskazuje, że najczęściej dotyczą one wąskich gardeł, takich jak niska efektywność i przejrzystość administracji publicznej, niesprawny system sądowy czy słabości otoczenia biznesowego. Przykładami takich słabości otoczenia biznesowego są duże obciążenia regulacyjne i administracyjne, brak przewidywalnych ram regulacyjnych oraz przepisy sektorowe (wiążące się z długotrwałymi i skomplikowanymi procedurami wydawania pozwoleń), które mogą utrudniać inwestycje w duże projekty infrastrukturalne.

Systemy podatkowe, sądowe, zamówień publicznych oraz przepisy dotyczące upadłości wykazują wciąż pewne słabości. W tym kontekście Komisja zaleca np. Węgrom zlikwidowanie podatków sektorowych prowadzących do zakłóceń, a Łotwie, Litwie, Polsce, Rumunii i Słowacji – poprawę przestrzegania przepisów prawa podatkowego. Włochy powinny skrócić czas trwania postępowań sądowych w sprawach cywilnych poprzez wdrożenie reform i sprawne zarządzanie sprawami, a także ulepszyć ramy prawne dotyczące niewypłacalności i windykacji należności. Belgia powinna uprościć system podatkowy i zlikwidować ulgi podatkowe, które powodują zakłócenia. Konieczne są również reformy w celu zwiększenia dostępu do finansowania i zdywersyfikowania jego źródeł; należy także rozszerzyć priorytety inwestycyjne, tak aby poza tradycyjną infrastrukturą obejmowały też inwestycje o charakterze niematerialnym, kapitał ludzki i związane z nim inwestycje

społeczne. Ważną rolę odgrywa także uelastycznienie rynku pracy i rynku produktowego. Do postępów przyczyni się również wzmocnienie jednolitego rynku, określenie stabilnej sekwencji projektów, zarówno krajowych, jak i transgranicznych, oraz zapewnienie koordynacji i planowania na wszystkich szczeblach administracji. Komisja równolegle podejmuje inicjatywy mające na celu uwolnienie pełnego potencjału inwestycji w Europie poprzez wdrażanie planu inwestycyjnego dla Europy i dalsze wzmacnianie jednolitego rynku.

Poprawa otoczenia biznesowego i wydajności

Długookresowy wzrost gospodarczy zależy od wzrostu wydajności. W tym celu UE musi zwiększyć swoje inwestycje w obszarach takich jak technologie, innowacje i kapitał ludzki. Ponieważ przez ostatnie lata inwestycje pozostawały na niskim poziomie, w UE istnieją poważne zaległości inwestycyjne, zwłaszcza w dziedzinie technologii informacyjnych i komunikacyjnych. Do zwiększenia wydajności i konkurencyjności przyczynią się reformy strukturalne, które umożliwią bardziej efektywną alokację zasobów, szybsze przyjmowanie nowych technologii, wspieranie gospodarki o obiegu zamkniętym oraz wprowadzenie innowacyjnych modeli biznesowych.

Stworzenie otoczenia regulacyjnego, które jest bardziej przyjazne dla przedsiębiorstw i sprzyja zatrudnieniu, pobudziłoby inwestycje prywatne. Działania takie jak usprawnienie funkcjonowania administracji publicznej, walka z korupcją, wprowadzenie przejrzystości, usunięcie przeregulowania i zwiększenie przewidywalności prawa przyczyniają się do większej konkurencyjności, wzrostu gospodarczego i tworzenia miejsc pracy. W tym kontekście Komisja zaleciła na przykład kontynuowanie programu uproszczeń we Francji, wdrożenie reformy administracji publicznej we Włoszech oraz zmniejszenie barier administracyjnych i regulacyjnych utrudniające inwestycje w Austrii, w szczególności w sektorze usług.

Szybko zmieniająca się gospodarka wymaga elastycznej alokacji zasobów. Aspekty jakościowe reform mają istotne znaczenie dla ich powodzenia. Efektywna alokacja zasobów faworyzująca bardziej produktywnie przedsiębiorstwa zwiększyłaby wydajność i dynamikę wzrostu. Taka alokacja zachęciłaby ponadto wydajniejsze przedsiębiorstwa do inwestycji, wzmacniając długoterminowy potencjał wzrostu gospodarek państw członkowskich. Reformy na rynkach produktowych, usług i pracy przynoszą efekty dopiero po dłuższym czasie, ale od samego początku pobudzają one wspomnianą realokację zasobów, stymulując inwestycje i modernizując bazę produkcyjną gospodarki UE.

Potencjał wzrostu gospodarczego zwiększy się dzięki poprawie funkcjonowania sektora usług dla przedsiębiorstw. W wielu państwach członkowskich UE istnieje nadal wiele ograniczeń w sektorach usług, które mają szkodliwy wpływ na inwestycje, wzrost i zatrudnienie. Wkład, jaki sektor usług dla przedsiębiorstw wnosi w wydajność branży produkcyjnej i pozostałych sektorów, jest nieodzowny dla modernizacji unijnych gospodarek. Szczególną uwagę należy zwrócić na zakres, stopień i liczbę ograniczeń, które dotyczą sektora usług dla przedsiębiorstw oraz zawodów regulowanych, w tym zwłaszcza inżynierów, architektów, księgowych i prawników. W związku z tym Komisja przedstawia odpowiednie zalecenia dla poszczególnych państw członkowskich, w tym Belgii, Niemiec, Luksemburga i Austrii. Kilka państw członkowskich odniosłoby także znaczące korzyści dzięki

przyspieszeniu tempa reform mających na celu zmniejszenie barier regulacyjnych w sektorach detalicznym i budowlanym.

Potrzebna jest znacznie ściślejsza współpraca między biznesem a środowiskiem akademickim. Innowacje przyczyniają się do modernizacji gospodarki, zwiększając wydajność, przyciągają inwestorów i wspierają wzrost gospodarczy. Stworzenie warunków sprzyjających innowacjom wymaga połączenia zachęt finansowych, wspomagających ram prawnych i silniejszych powiązań między światem biznesu a środowiskiem akademickim. W wielu państwach członkowskich, m.in. w Republice Czeskiej, Danii, Estonii, Hiszpanii i Portugalii należy zacieśnić powiązania między środowiskami akademickimi, badawczymi i biznesowymi w zakresie innowacji. Komisja zaleca Belgii, aby wspierała inwestycje w kapitał oparty na wiedzy i zwiększyła ogólne zdolności innowacyjne jej gospodarki. Estonia i Łotwa powinny zachęcać sektor prywatny do inwestycji w badania, rozwój i innowacje.

Dostosowanie struktury finansów publicznych pod kątem wspierania wzrostu gospodarczego

Obecny kurs polityki budżetowej na poziomie całej strefy euro jest co do zasady właściwy. Generalnie przewiduje się, że kurs polityki budżetowej realizowany przez kraje strefy euro w 2016 r. będzie w pewnym stopniu ekspansywny. Oceniając ten kurs na tle dwojakiego celu polityki budżetowej, tj. osiągnięcia stabilności finansów publicznych w długim okresie i wspierania ożywienia gospodarczego, a w szczególności przejścia od zewnętrznych do wewnętrznych źródeł wzrostu gospodarczego, można stwierdzić, że przewidywany na ten rok kurs polityki budżetowej na poziomie całej strefy euro jest co do zasady właściwy w kontekście utrzymującej się bardzo niskiej inflacji. Jednocześnie kurs polityki budżetowej w poszczególnych państwach członkowskich nie zawsze uwzględnia odpowiednio dwojaki cel, o którym wspomniano wcześniej.

Komisja podjęła też pewne działania w ramach paktu stabilności i wzrostu. Po pierwsze, Komisja zaleca zamknięcie procedury nadmiernego deficytu wobec **Cypru, Irlandii i Słowenii**. W efekcie liczba państw członkowskich objętych częścią naprawczą paktu stabilności i wzrostu zmniejszyłaby się po obecnej rundzie europejskiego semestru do sześciu. Dla porównania, w 2011 r. częścią naprawczą były objęte 24 państwa. Po drugie, Komisja przyjęła na podstawie art. 126 ust. 3 TFUE sprawozdania dotyczące **Belgii, Włoch i Finlandii**, w których sprawdziła przestrzeganie przez te państwa kryterium długu określonego w Traktacie. Mimo że państwa te wydają się przekraczać wartość referencyjną długu i nie utrzymywać odpowiedniego tempa jego redukcji, po przeanalizowaniu odpowiednich czynników Komisja doszła w tych sprawozdaniach do wniosku, że warunki paktu stabilności i wzrostu należy obecnie uznać za spełnione. W przypadku Włoch Komisja dokona przeglądu oceny istotnych czynników w nowym sprawozdaniu, które zostanie przygotowane do listopada, kiedy tylko staną się dostępne dalsze informacje na temat powrotu na ścieżkę dostosowania prowadzącą do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego na 2017 r.

Jeśli chodzi o **Portugalię i Hiszpanię**, Komisja proponuje Radzie, aby zaleciła tym państwom trwałą korektę nadmiernego deficytu w latach – odpowiednio – 2016 i 2017 poprzez wprowadzenie koniecznych środków strukturalnych i przeznaczenie wszystkich nieoczekiwanych zysków na obniżenie deficytu i redukcję długu. Jako że art. 126 Traktatu nakłada na Komisję obowiązek monitorowania procesu wdrażania procedury nadmiernego deficytu, zbada ona ponownie sytuację tych dwóch państw członkowskich na początku lipca.

Polityka budżetowa wciąż odgrywa istotną rolę we wzmacnianiu ożywienia gospodarczego. Niektórym państwom członkowskich udało się zmniejszyć deficyt budżetowy; powinny się one teraz skupić w swojej polityce budżetowej przede wszystkim na dalszych postępach we wdrażaniu reform strukturalnych, aby zwiększyć potencjał wzrostu w perspektywie średniookresowej. Jednocześnie w wielu państwach członkowskich w dalszym ciągu zachodzi potrzeba kontynuowania działań na rzecz konsolidacji budżetowej, tak aby trwale sprowadzić dług publiczny na ścieżkę spadkową; dotyczy to zwłaszcza państw o wysokim zadłużeniu, które są wrażliwsze na wahania rynków finansowych.

Finanse publiczne, zarówno po stronie dochodów, jak i wydatków, mogą bardziej sprzyjać wzrostowi gospodarczemu i sprawiedliwości społecznej. Odpowiednia równowaga między poszczególnymi składnikami finansów publicznych jest w obecnych warunkach niezwykle ważna dla utrzymania ich sprzyjającego wzrostowi wpływu. Jeśli chodzi o stronę dochodową, państwa członkowskie podjęły wprowadzić pewne zdecydowane działania w tym zakresie, ale mogłyby jeszcze dołożyć większych starań, aby ich systemy podatkowe stały się bardziej sprawiedliwe i przejrzyste oraz skuteczniej zachęcały do tworzenia nowych miejsc pracy, które są potrzebne gospodarkom. Korzystając z postępów w zakresie zwalczania uchylania się od opodatkowania i usprawniania administracji podatkowej, należy podjąć dalsze wysiłki, by systemy podatkowe były bardziej sprawiedliwe i efektywne, by wyeliminować czynniki zniechęcające do tworzenia miejsc pracy, by priorytetowo traktować wydatki sprzyjające wzrostowi gospodarczemu i podtrzymywać efektywne inwestycje publiczne. Komisja kieruje zalecenia w tym zakresie do państw członkowskich takich jak Włochy, Polska i Szwecja. Jeśli chodzi o wydatki budżetowe, państwa członkowskie powinny dążyć do większej efektywności i do zadaniowego budżetowania poszczególnych źródeł wydatków. Zwiększenie efektywności wydatków może doprowadzić do sytuacji, w której możliwe będzie zredukowanie łącznych kosztów bez uszczerbku dla poziomu świadczonych usług socjalnych i dóbr publicznych. Proces starzenia się społeczeństw wymaga przeprowadzenia reformy systemów emerytalnych, opieki długoterminowej i opieki zdrowotnej, aby zapewnić stabilność i adekwatność systemów zabezpieczenia społecznego w państwach członkowskich takich jak Malta, Austria czy Słowenia.

Usprawnienie procedur zamówień publicznych może znacząco przyczynić się do poprawy jakości wydatków publicznych i do wprowadzania zachęt do innowacji i gospodarności. Oprócz tego państwa członkowskie powinny traktować priorytetowo te źródła wydatków, które zwiększą w przyszłości zdolność produkcyjną i będą miały dodatkowo silny pozytywny wpływ na całą gospodarkę – takie jak kształcenie, badania naukowe i rozwój, transport i komunikacja. Na przykład Irlandia powinna traktować priorytetowo publiczne nakłady inwestycyjne na badania i rozwój oraz infrastrukturę publiczną. Niderlandy także powinny dołożyć starań, aby przeznaczać większą część środków publicznych na prace badawczo-rozwojowe.

Państwa członkowskie powinny zająć się problemem wysokiego klina podatkowego. Dotyczy to w szczególności Belgii, Republiki Czeskiej, Niemiec, Francji, Łotwy, Litwy i Węgier. Wysoki klin podatkowy zwiększa koszty pracy i zmniejsza wynagrodzenie netto pracowników, a tym samym ma niekorzystny wpływ zarówno na popyt na pracę, jak i na jej podaż. Pomimo wprowadzenia w wielu państwach członkowskich pewnych reform mających

na celu zmniejszenie opodatkowania pracy, klin podatkowy pozostaje wysoki w niektórych krajach UE, zwłaszcza w przypadku osób o niskich dochodach.

Działania na rzecz zatrudnienia, kapitału ludzkiego, włączenia społecznego i ochrony socjalnej

Reforma rynku pracy przyniosła pierwsze pozytywne efekty. Warunki na rynku pracy wciąż się poprawiają – zatrudnienie rośnie, a bezrobocie spada w umiarkowanym tempie. UE odnotowuje także wysokie współczynniki aktywności zawodowej dzięki rosnącemu udziałowi kobiet i starszych pracowników, co jest korzystną zmianą. Reformy rynku pracy, które zostały niedawno przeprowadzone w wielu państwach członkowskich, takie jak bardziej elastyczna organizacja pracy, skuteczniejsza aktywna polityka rynku pracy i zdecentralizowany system negocjowania płac, przyczyniły się do większej elastyczności rynku pracy i lepszego dostosowania płac do zmian wydajności pracy, co sprzyja wzrostowi popytu na siłę roboczą. W przypadku niektórych państw potrzebne są jeszcze dodatkowe działania reformatorskie, aby poprawić funkcjonowanie rynków pracy. Na przykład Belgia powinna zadbać o to, aby płace mogły zmieniać się proporcjonalnie do wzrostu lub spadku wydajności. Francja i Rumunia powinny zapewnić, aby zmiany w zakresie minimalnego wynagrodzenia za pracę były spójne z celami dotyczącymi wspierania zatrudnienia i konkurencyjności. Finlandia powinna zapewnić w wystarczającym zakresie odpowiednio ukierunkowane aktywne instrumenty rynku pracy.

W odniesieniu do rynków pracy należy znaleźć złoty środek pomiędzy elastycznością a bezpieczeństwem. Utrzymujące się bezrobocie będzie ciążyć na rynkach pracy, utrudniając dostosowanie umiejętności i kwalifikacji zawodowych do potrzeb rynku oraz prowadząc do uzależnienia od świadczeń socjalnych i do pułapki niskich kwalifikacji. Mimo rosnących wymagań rynku pracy dotyczących umiejętności, nisko wykwalifikowani pracownicy zwykle nie biorą udziału w kształceniu przez całe życie. Rada stwierdziła, że szczególnej uwagi wymaga w tym kontekście sytuacja osób młodych i długotrwale bezrobotnych¹³.

Konieczne jest zwiększenie zdolności gospodarki do tworzenia nowych miejsc pracy, co pomoże walczyć z wysokim bezrobociem. Jest to niezbędne, aby powstawały miejsca pracy i wzrosła spójność społeczna oraz aby znikły zakłócenia takie jak wysokie bezrobocie strukturalne, segmentacja rynku pracy i niedopasowanie umiejętności. Niektóre państwa członkowskie powinny również zmienić sposób działania publicznych służb zatrudnienia oraz w większym stopniu sprzyjać tworzeniu miejsc pracy, w tym poprzez wspieranie przedsiębiorczości i samozatrudnienia. Duże znaczenie dla osiągnięcia wyższego wskaźnika zatrudnienia ma również dostępność szeroko zakrojonej, dobrze ukierunkowanej i przemysłanej aktywnej polityki rynku pracy. Węgry powinny ułatwiać pracownikom opuszczanie programów robót publicznych i wchodzenie na pierwotny rynek pracy. Należy rozwiązać problem bezrobocia długotrwałego, wykorzystując w tym celu instrumenty skutecznej pomocy społecznej i środki zwiększające szanse na znalezienie zatrudnienia; dotyczy to w szczególności Bułgarii, Hiszpanii i Portugalii. W państwach takich jak Republika Czeska, Niemcy, Austria i Słowacja konieczne jest również zwiększenie udziału w rynku pracy starszych pracowników i kobiet. W Niderlandach, Polsce i Portugalii należy zmniejszyć segmentację rynków pracy przez wspieranie trwałych form zatrudnienia.

¹³ Dokumenty Rady nr 15107/15 i 6154/16.

Inwestowanie w kapitał ludzki przyczynia się do większej konwergencji. Duża liczba osób nie ma szans na znalezienie zatrudnienia, ponieważ nie opanowała w wystarczającym stopniu umiejętności poszukiwanych na rynku pracy. Problem ten prowadzi do strukturalnego i długotrwałego bezrobocia. Niedobór kwalifikacji i niedopasowanie umiejętności ogranicza zdolności innowacyjne Europy i jej konkurencyjność. Komisja zaleca np. Zjednoczonemu Królestwu, aby rozwiązało problem niedopasowania umiejętności oraz zadbało o ich rozwijanie, a Francji – reformę systemu przyuczania do zawodu i kształcenia zawodowego, ze szczególnym uwzględnieniem potrzeb osób o niskich kwalifikacjach. Państwa członkowskie powinny sprawdzić empirycznie skuteczność swoich systemów kształcenia i szkolenia oraz reform przeprowadzanych w celu poprawy wyników nauczania, w szczególności na Węgrzech i w Słowacji, oraz zwiększyć efektywność wydatków publicznych. Pewna liczba krajów ma trudności z włączaniem w system powszechnego kształcenia grup szczególnie wrażliwych, w tym zwłaszcza Romów, ale także innych grup, takich jak uczniowie ze środowisk migracyjnych.

Systemy zabezpieczenia społecznego są wystawiane na próbę. Ochrona socjalna, w tym świadczenia emerytalne i usługi takie jak opieka zdrowotna, opieka nad dziećmi i opieka długoterminowa, pozostają nieodzowne dla zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu. Mogą one przyczyniać się do wydłużenia aktywności zawodowej, zwiększenia stopy zatrudnienia i zmniejszenia różnic w traktowaniu kobiet i mężczyzn. Pobudzanie dialogu społecznego oraz angażowanie partnerów społecznych w proces kształtowania polityki zatrudnienia i polityki społecznej powinny ułatwić wdrażanie tych polityk oraz zwiększyć ich skuteczność. Wprowadzane reformy powinny służyć modernizacji ochrony socjalnej oraz wspierać politykę aktywizacji, zapewniając jednocześnie elastyczność, bezpieczeństwo, adekwatność i stabilność. Konieczna jest również poprawa efektywności zasiłków dla bezrobotnych i świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej, aby zapewnić dostateczne dochody, usługi wspierające o wysokiej jakości i skuteczną aktywizację. Można to osiągnąć poprzez rozszerzenie ich zakresu i poprawę adekwatności, a także przez zapewnienie stabilnego finansowania i lepsze ukierunkowanie wydatków na ochronę socjalną, co zalecono np. Włochom. Zrównoważony i sprzyjający włączeniu społecznemu wzrost gospodarczy można również wspierać poprzez reformy mające na celu zapewnienie dostępnych, sprawnych i stabilnych systemów opieki zdrowotnej.

5. WNIOSKI

Komisja przygotowała zestaw zaleceń dla poszczególnych krajów, odwołujących się do zaleceń dla strefy euro, na podstawie dwustronnych dialogów z państwami członkowskimi odbytych po publikacji sprawozdań krajowych i po przeanalizowaniu krajowych programów reform oraz programów stabilności lub konwergencji. Komisja wskazała problemy i zaproponowała zalecenia, które uznaje za najpilniejsze i niezbędne do tego, by państwa członkowskie i cała Unia Europejska mogły utrzymać kurs reform prowadzących do tworzenia nowych miejsc pracy i wzrostu gospodarczego.

Komisja zwraca się do Rady o zatwierdzenie proponowanego podejścia dotyczącego zaleceń dla poszczególnych krajów na lata 2016–2017 i powiązanych z nimi decyzji wydawanych w ramach paktu stabilności i wzrostu, oraz wzywa państwa członkowskie do ich pełnego i terminowego wdrożenia. Komisja będzie kontynuować dialog z zainteresowanymi stronami

na wszystkich szczeblach, aby zapewnić ich współodpowiedzialność za semestr europejski oraz skuteczne działania następcze i wdrażanie zaleceń.

TABELA 1 – PRZEGLĄD KWESTII OBJĘTYCH ZALECENIAMI DLA POSZCZEGÓLNYCH KRAJÓW NA LATA 2016-2017

Obszary polityki	AT	BE	BG	CY	CZ	DE	DK	EE	ES	FI	FR	HR	HU	IE	IT	LT	LU	LV	MT	NL	PL	PT	RO	SE	SI	SK	UK
Polityka budżetowa i zarządzanie budżetem																											
Długoterminowa stabilność finansów publicznych, w tym system emerytalny																											
Zmniejszenie obciążenia podatkowego pracy																											
Poszerzenie bazy podatkowej																											
Eliminacja rozwiązań podatkowych zachęcających do zaciągania kredytów																											
Walka z oszustwami i unikaniem opodatkowania, usprawnienie admin. podatkowej																											
Usługi finansowe																											
Rynek mieszkaniowy																											
Dostęp do finansowania																											
Zadłużenie sektora prywatnego																											
Ramy prawne dotyczące ochrony zatrudnienia i umów o pracę																											
Świadczenia dla bezrobotnych																											
Aktywna polityka rynku pracy																											
Zachęty do podjęcia pracy, tworzenia miejsc pracy i uczestnictwa w rynku pracy																											
Wynagrodzenia i ich ustalanie																											
Opieka nad dziećmi																											
Opieka zdrowotna i długoterminowa																											
Ograniczanie ubóstwa i włączenie społeczne																											
Kształcenie																											
Umiejętności i uczenie się przez całe życie																											
Badania i innowacje																											
Konkurencja i ramy regulacyjne																											
Konkurencja w zakresie usług																											
Usługi telekomunikacyjne, pocztowe i lokalne służby użyteczności publicznej																											
Energia, zasoby i zmiana klimatu																											
Transport																											
Otoczenie biznesu																											
Przepisy dotyczące upadłości																											
Administracja publiczna																											
Przedsiębiorstwa państwowe																											
Wymiar sprawiedliwości w sprawach cywilnych																											
Szara strefa i korupcja																											

TABELA 2 – POSTĘPY W REALIZACJI CELÓW STRATEGII „EUROPA 2020”

Cele strategii „Europa 2020” dla UE	Dane za 2010 r.	Ostatnie dostępne dane	W 2020 r., na podst. najnowszych tendencji
1. Podniesienie do co najmniej 75 % wskaźnika zatrudnienia osób w wieku 20–64 lat	68,6 %	70,1 % (2015 r.)	Osiągnięcie celu jest niepewne
2. Zwiększenie do 3 % PKB łącznych inwestycji sektorów publicznego i prywatnego w badania i rozwój	1,93 %	2,03 % (2014 r.)	Osiągnięcie celu jest mało prawdopodobne
3a. Ograniczenie emisji gazów cieplarnianych o co najmniej 20 % w stosunku do poziomów z 1990 r.	Ograniczenie o 14,3 %	Ograniczenie o 23 % (2014 r.)	Osiągnięcie celu jest prawdopodobne
3b. Zwiększenie do 20 % udziału energii ze źródeł odnawialnych w zużyciu energii końcowej	12,8 %	16 % (2014 r.)	Osiągnięcie celu jest prawdopodobne
3c. Dążenie do wzrostu efektywności energetycznej o 20 %	Wzrost o 5,6 % (dla zużycia energii pierwotnej)	Wzrost o 15,7 % (2014 r.)	Osiągnięcie celu jest prawdopodobne
4 a. Zmniejszenie do poziomu poniżej 10 % odsetka osób przedwcześnie kończących naukę	13,9 %	11,2 % (2014 r.)	Osiągnięcie celu jest prawdopodobne
4b. Podniesienie do co najmniej 40 % odsetka	33,8 %	38,7 % (2015 r.)	Osiągnięcie celu jest prawdopodobne

osób w wieku 30–34 lat mających wyższe wykształcenie			
5. Uchronienie co najmniej 20 mln ludzi przed ryzykiem ubóstwa i wykluczenia społecznego	Wzrost o 1,4 mln euro (w stosunku do roku bazowego 2008)	Wzrost o 4,5 mln EUR (2014 r.)	Osiągnięcie celu jest mało prawdopodobne

Informacje dotyczące poszczególnych państw można znaleźć na stronie:

<http://ec.europa.eu/eurostat/web/europe-2020-indicators/europe-2020-strategy/headline-indicators-scoreboard>