



Bruksela, dnia 22.2.2017 r.
COM(2017) 90 final

**KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY,
EUROPEJSKIEGO BANKU CENTRALNEGO I EUROGRUPY**

**Europejski semestr 2017: Ocena postępów w zakresie reform strukturalnych,
zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania oraz
wyniki szczegółowych ocen sytuacji na mocy rozporządzenia (UE) nr 1176/2011**

{SWD(2017) 67 final - SWD(2017) 93 final}

1. WPROWADZENIE

W Europie obserwujemy stabilne ożywienie gospodarcze, co pozytywnie wpływa na rynek pracy. Państwa członkowskie wprowadzają w życie priorytety wskazane w rocznej analizie wzrostu gospodarczego na 2017 r.¹. Obserwowane ożywienie gospodarcze jest skutkiem szeregu czynników: akomodacyjnej polityki pieniężnej, neutralnego zagregowanego kursu polityki budżetowej, sprzyjających wzrostowi dostosowań budżetowych oraz reform strukturalnych. Ożywieniu sprzyjają również lepsze nastroje wśród przedsiębiorców i konsumentów, którzy liczą na poprawę perspektyw gospodarczych. Wyплаты środków z europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych oraz realizacja projektów w ramach planu inwestycyjnego dla Europy pomagają mobilizować inwestycje prywatne i publiczne. Wzrasta zatrudnienie niemal we wszystkich państwach członkowskich, spada bezrobocie. Stopniowo zmniejszają się również stopy bezrobocia długoterminowego oraz bezrobocia osób młodych. W niektórych państwach wysokie bezrobocie, ubóstwo oraz nierówności nadal stanowią podstawowy problem. UE nie odzyskała jeszcze w pełni konwergencji społeczno-gospodarczej. Poprawiły się natomiast wskaźniki wzrostu wydajności. Nadal jednak pozostają one zasadniczo na niskim poziomie i różnią się znacząco w poszczególnych państwach członkowskich. Aby utrzymać ożywienie, należy wykorzystywać narzędzia dostępne w ramach poszczególnych polityk – pieniężnej, budżetowej i strukturalnej – do umacniania wzrostu gospodarczego, inwestycji i stabilności finansowej.

Aby przyspieszyć i utrwalić tempo wzrostu gospodarczego, państwa członkowskie muszą działać jednocześnie na wielu frontach – inwestycji, reform strukturalnych i finansów publicznych. Poziom popytu czy inwestycji nie wzrośnie w wyniku samych tylko działań w zakresie polityki monetarnej. Ważną rolę nadal odgrywa polityka budżetowa. Dotyczy to zarówno tych państw członkowskich, które mają przestrzeń fiskalną, jak i tych, które muszą dokonać odpowiednich dostosowań. Polityka ta musi być zorientowana na strategię poprawiającą średniookresowy potencjał wzrostu gospodarczego. Reformy strukturalne muszą się skupić na stworzeniu warunków sprzyjających inwestycjom, zwiększeniu aktywności zawodowej oraz zapewnieniu stabilności finansów publicznych w długim okresie. Powinny również wprowadzać pozytywne zmiany w otoczeniu działalności gospodarczej, promować innowacje oraz zwiększać dynamikę rynków towarów i usług. Muszą też prowadzić do usuwania nierówności, m.in. zachęcając do inwestycji w umiejętności, poprawiając dostosowanie umiejętności i kwalifikacji zawodowych do potrzeb rynku pracy czy modernizując systemy podatkowe i zabezpieczenia społecznego.

W niniejszym komunikacie podsumowano postępy w realizacji reform oraz w usuwaniu zakłóceń w gospodarkach państw członkowskich. Szczegółową ocenę postępów w rozwiązywaniu problemów wskazanych w zaleceniach dla poszczególnych krajów z 2016 r. przedstawiono w odnośnych sprawozdaniach krajowych opublikowanych przez służby Komisji Europejskiej. Dotyczy to wszystkich państw członkowskich z wyjątkiem Grecji². W przypadku 13 państw członkowskich, które zostały wskazane w sprawozdaniu przedkładanym w ramach mechanizmu ostrzegania na 2017 r.³, w sprawozdaniach krajowych przedstawiono

¹ COM(2016) 725. Aby zapoznać się z priorytetami na szczeblu UE, zob. również program prac Komisji na 2017 r. (COM(2016)710) oraz wspólną deklarację z 13 grudnia 2016 r. na temat priorytetów legislacyjnych na 2017 r.

² Aby uniknąć powielania środków względem reform określonych w programie dostosowań makroekonomicznych oraz zachować spójność z podejściem stosowanym w ubiegłych latach, w ramach semestru europejskiego Komisja nie wydała dodatkowych zaleceń dla Grecji.

³ COM(2016) 728.

również szczegółowe analizy sytuacji w ramach procedury dotyczącej zakłóceń równowagi makroekonomicznej.

Sprawozdania krajowe przedstawiają dotychczasowe postępy oraz przyszłe wyzwania w perspektywie długoterminowej. Oceny w ramach semestru europejskiego prowadzone są w cyklu rocznym, należy jednak zwrócić uwagę na to, że decyzje dotyczące priorytetowych reform w państwach członkowskich zapadają często wraz z objęciem władzy przez nowy rząd oraz że wdrożenie takich kompleksowych reform strukturalnych może trwać latami. Aby lepiej odzwierciedlić ten fakt w prowadzonej analizie, w sprawozdaniach krajowych ujęto po raz pierwszy ocenę realizacji zaleceń dla poszczególnych krajów w perspektywie długoterminowej.

Analizie poddano także sytuację budżetową państw członkowskich. Jest ona oparta na najnowszych prognozach gospodarczych Komisji⁴ i czerpie z jej opinii na temat projektów planów budżetowych dla państw strefy euro na 2017 r.⁵

Komisja podjęła kroki mające na celu zwiększenie odpowiedzialności za programy reform. W ostatnich latach udoskonaliła zalecenia dla poszczególnych krajów. W tym cyklu semestru europejskiego Komisja zacieśniła dialog z państwami członkowskim na szczeblu technicznym i politycznym, przede wszystkim dzięki wizytom na wysokim szczeblu wiceprzewodniczących i komisarzy. Konsultowała się również z państwami członkowskimi co do zawartości analitycznej sprawozdań krajowych przed ich opublikowaniem: państwa członkowskie miały możliwość weryfikacji rzetelności danych i faktów. Przedstawione w sprawozdaniu opinie to jednak opinie służb Komisji.

Europejski semestr znacznie wykracza poza indywidualną ocenę wyników poszczególnych państw członkowskich. Jest on również narzędziem pozwalającym na lepszą koordynację polityk w poszczególnych państwach członkowskich, z uwzględnieniem parlamentów narodowych i przy bliskiej współpracy z partnerami społecznymi. W odnośnych sprawozdaniach krajowych wskazano również potencjalne ryzyko wystąpienia skutków ubocznych na rynkach państw członkowskich strefy euro w przypadku niepodjęcia odpowiednich działań. Zalecenia dla poszczególnych krajów, które Komisja zamierza przedstawić w maju 2017 r., będą również uwzględniać zalecenia dla strefy euro⁶.

2. KONTEKST GOSPODARCZY I SPOŁECZNY

Pomimo licznych wyzwań w 2016 r. europejska gospodarka wykazała się odpornością. Wzrost gospodarczy wspierany jest przez spożycie prywatne, na które z kolei korzystnie wpłynęła poprawa sytuacji na rynku pracy i niska inflacja.

Mimo obecności ryzyka wewnętrznego i zewnętrznego oczekuje się, że w latach 2017–2018 nastąpi umiarkowany wzrost. Przewiduje się, że wzrost PKB w UE pozostanie stosunkowo stabilny i wyniesie 1,8 % zarówno w 2017 r., jak i 2018 r. Powinny temu towarzyszyć: stała poprawa sytuacji na rynku pracy, niskie koszty finansowania zewnętrznego

⁴ Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Gospodarczych i Finansowych (2017): Europejska prognoza gospodarcza, zima. *European Economy Institutional Paper* 48.

⁵ COM(2016) 730.

⁶ COM(2016) 726.

i oczekiwane wzmocnienie popytu zewnętrznego. Przewiduje się, że spożycie prywatne pozostanie głównym źródłem wzrostu gospodarczego, podczas gdy wzrost inwestycji będzie umiarkowany. Gospodarka nadal musi się mierzyć ze skutkami kryzysu, w szczególności – bezrobociem długotrwałym, które, jeśli nie będzie zwalczane, może przerodzić się w bezrobocie strukturalne. Nowym wyzwaniem dla gospodarki UE mogą być potencjalne zmiany w polityce Stanów Zjednoczonych. Wśród innych wyzwań należy wymienić: konsekwencje referendum w Wielkiej Brytanii, gdzie obywatele opowiedzieli się za wyjściem z UE, wzrost długoterminowych stóp procentowych i niską rentowność niektórych banków europejskich.

Zatrudnienie w UE objęło w 2016 r. 232,5 mln osób, co stanowi najwyższy dotychczas notowany poziom. Bezrobocie spadło do poziomu 8,5 %, a stopy bezrobocia długotrwałego i bezrobocia osób młodych wynoszą odpowiednio 3,8 % i 18,2 %, czyli mniej niż w ubiegłych latach. Odsetek ludności UE zagrożonej ubóstwem lub wykluczeniem społecznym (23,7 %) jest najniższy od pięciu lat.

Rozkład dochodów w UE jest bardziej równomierny niż w innych dużych gospodarkach, ale nierówności w dochodach nadal stanowią wyzwanie polityczne w UE. Jeszcze przed rozpoczęciem kryzysu zmiany strukturalne przełożyły się na rosnące nierówności w rozkładzie dochodów, poziomie zamożności i możliwościach, wywołując obawy społeczne, których polityka społeczna i redystrybucyjna nie były zdolne złagodzić. Kryzys finansowy zaostrił jeszcze bardziej poczucie nierówności i niesprawiedliwego podziału obciążeń w społeczeństwie. W wielu państwach stagnacji sytuacji ekonomicznej klasy średniej towarzyszyło często coraz intensywniejsze bogacenie się najzamożniejszych warstw społecznych. Słaba sytuacja budżetowa oraz powolne tempo ożywienia gospodarczego ograniczały margines możliwych działań politycznych w wielu krajach, co sprzyjało wzrostowi presji społecznej na walkę z nierównościami⁷.

3. POSTĘPY WE WDRAŻANIU ZALECEŃ DLA POSZCZEGÓLNYCH KRAJÓW

Analiza z perspektywy kilku lat potwierdza zaangażowanie wszystkich państw członkowskich w aktywną realizację reform strukturalnych. Od 2011 r., kiedy uruchomiono proces oceny w ramach semestru europejskiego, poczyniono znaczne postępy w zakresie większości przedstawionych zaleceń, jednak tempo i szczegółowość realizacji reform przez państwa członkowskie jest różne. Większość państw członkowskich poczyniła pewne lub ograniczone postępy w rozwiązywaniu kwestii wskazanych w zaleceniach dla poszczególnych krajów z 2016 r. Postępy w poprzednim roku pozostały zasadniczo na tym samym poziomie. Szczególnie zachęcające postępy odnotowano w dziedzinie sektora finansowego i polityki rynku pracy, gdzie wiele państw członkowskich podjęło działania zmierzające do rozwiązania problemów wskazanych w ubiegłym roku. W związku z korzystną sytuacją wynikającą z niskich stóp procentowych można zaobserwować również postępy w konsolidacji finansów publicznych. Postępy w zakresie poprawy otoczenia

⁷ Zob. sprawozdanie dotyczące zatrudnienia i kwestii społecznych w Europie „Employment and Social Developments in Europe”, 2014–2016.

biznesowego i pobudzania inwestycji były bardziej zróżnicowane w poszczególnych państwach członkowskich, a do obszarów, w których osiągnięto najmniejsze postępy należą otwarcie rynków produktów i usług oraz rozwiązanie problemu wykluczenia społecznego.

Ogólnie rzecz biorąc, państwa członkowskie są na drodze do osiągnięcia celów strategii „Europa 2020” w dziedzinie energii i klimatu, natomiast osiągnięcie innych celów będzie wymagało dalszych wysiłków. Większość z nich prawdopodobnie osiągnie do 2020 r. cele dotyczące redukcji emisji, energii odnawialnej i efektywności energetycznej. Siedemnaście państw członkowskich osiągnęło już zakładane cele w zakresie ograniczenia przedwczesnego kończenia nauki, a dwanaście zrealizowało założenia co do odsetka osób z wyższym wykształceniem. Choć ogólnounijny cel dotyczący zatrudnienia na poziomie 75 % jest osiągalny i sytuacja pod tym względem uległa poprawie niemal we wszystkich państwach członkowskich, niektóre z nich będą miały trudności z osiągnięciem krajowych celów w tym zakresie. Utrzymują się również trudności w odniesieniu do osiągnięcia celu dotyczącego poziomu ubóstwa: liczba osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym w Europie jest nadal wysoka (119 mln osób). W większości państw członkowskich liczba ta uległa jednak zmniejszeniu dzięki ciągłej poprawie sytuacji na rynku pracy. Zbliża się ona obecnie do poziomu z 2008 r. – roku referencyjnego, w odniesieniu do którego ustalono cel strategii „Europa 2020”, pozostając jednakże powyżej tego celu, który wynosi 21,6 mln osób. Postępy w osiąganiu celu przewidującego wydatki na poziomie 3 % PKB na badania i rozwój są powolne. W załączniku 2 zawarto przegląd wszystkich celów strategii „Europa 2020”.

Państwa członkowskie wykorzystują środki dostępne w ramach aktualnych wieloletnich ram finansowych UE w celu wsparcia przygotowania i wdrażania reform strukturalnych. W większości państw członkowskich wdrażanie funduszy w terenie poprawiło się z biegiem czasu. Spójność między zaleceniami dla poszczególnych krajów dotyczącymi głównych wyzwań gospodarczych i społecznych oraz założeniami europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych została zagwarantowana na etapie programowania (2014–2015) dzięki ukierunkowaniu inwestycji i wprowadzeniu warunków wstępnych. Służby Komisji oceniły zalecenia dla poszczególnych krajów z 2016 r. i doszły do wniosku, że na obecnym etapie nie ma potrzeby wprowadzania zmian w programach operacyjnych. Państwa członkowskie mogą uzyskać finansowanie nie tylko z europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych, lecz także w ramach Europejskiego Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych, programu „Horyzont 2020”, instrumentu „Łącząc Europę” oraz innych funduszy zarządzanych bezpośrednio przez UE. Aby usprawnić realizację programu reform, mogą również korzystać z doradztwa Służby ds. Wspierania Reform Strukturalnych.

4. USUWANIE ZAKŁÓCEŃ RÓWNOWAGI MAKROEKONOMICZNEJ

Państwa członkowskie UE czynią postępy w korygowaniu zakłóceń równowagi makroekonomicznej, utrzymują się jednak pewne zagrożenia. Finanse publiczne są w lepszej kondycji. Mimo to tempo zmniejszania się zadłużenia prywatnego, publicznego i zagranicznego jest powolne. Dotychczas, w kontekście niskiej inflacji i niskiego wzrostu gospodarczego, postępy były nierówne. Zmniejszenie zadłużenia krajowego i zagranicznego oznaczało rozpoczęcie istotnego procesu oddłużania w kilku państwach członkowskich, mającego wpływ na wzrost gospodarczy w perspektywie krótkoterminowej. Trwają korekty sald obrotów bieżących w strefie euro i w całej UE. Zmiany w zakresie konkurencyjności były zasadniczo zgodne z potrzebami dotyczącymi przywracania równowagi. Oddłużanie w sektorze finansowym doprowadziło do poprawy pozycji kapitałowych.

W sprawozdaniu przedkładanym w ramach mechanizmu ostrzegania z 2017 r. uznano, że w przypadku 13 państw członkowskich uzasadniona jest szczegółowa ocena sytuacji. Wszystkie te państwa doświadczyły w 2016 r. pewnych zakłóceń lub nadmiernych zakłóceń równowagi w kontekście procedury dotyczącej zakłóceń równowagi makroekonomicznej. Wybór ten został poparty przez Radę w jej konkluzjach dotyczących sprawozdania przedkładanego w ramach mechanizmu ostrzegania⁸. Sprawozdania krajowe zawierają analizę zmian makroekonomicznych i postępów w zakresie działań politycznych podejmowanych w odpowiedzi na stosowne zalecenia polityczne. Ich celem jest zapobieganie nagromadzeniu zagrożeń i monitorowanie postępów w korygowaniu istniejących zakłóceń równowagi⁹. Ze względu na znaczenie powiązań handlowych i finansowych między państwami UE ocena uwzględnia także skutki transgraniczne.

4.1. Przywracanie równowagi w UE i strefie euro

Duże deficyty na rachunkach obrotów bieżących zostały skorygowane, ale duże nadwyżki rosły. Po kryzysie, w wyniku odwrócenia transgranicznych przepływów finansowych w sektorze prywatnym, doszło do gwałtownej korekty w krajach mających duże deficyty obrotów bieżących. Procesowi temu sprzyjała poprawa względnej konkurencyjności cenowej. Później popyt krajowy i import w państwach będących dłużnikami netto utrzymywały się na niskim poziomie. Ponieważ w wielu państwach członkowskich narosłe zobowiązania netto względem zagranicy są nadal wysokie, ich pozycje na rachunkach obrotów bieżących muszą pozostać na rozsądnym poziomie. Z kolei w większości państw charakteryzujących się dodatnim saldem obrotów bieżących nie nastąpiła symetryczna i porównywalna korekta po kryzysie, w związku z czym w niektórych przypadkach istniejące już znaczne nadwyżki nadal rosły. W efekcie w strefie euro jako całości występuje rosnąca nadwyżka na rachunku obrotów bieżących¹⁰.

Utrzymująca się nadwyżka na rachunku obrotów bieżących strefy euro jest odzwierciedleniem dynamiki popytu zagregowanego, który nadal pozostaje w tyle w stosunku do aktywności gospodarczej. Realny wzrost popytu krajowego w strefie euro pozostaje na niższym poziomie niż przed kryzysem. Stosunkowo niski poziom popytu zagregowanego wywiera również negatywny wpływ na wzrost i dane szacunkowe dotyczące potencjalnego wzrostu. Ten utrzymujący się zastój leży u podstaw obecnych historycznie niskich poziomów inflacji bazowej i tworzy trudne środowisko dla państw, które muszą zmniejszyć zadłużenie krajowe i zagraniczne.

Trwa proces oddłużania w sektorach prywatnym i publicznym, jednak jego tempo jest powolne i nierówne, hamowane przez niski wzrost nominalny. Utrzymujący się w szeregu państw wysoki poziom zadłużenia sektora prywatnego, do którego często dochodzi jeszcze wysoki dług sektora instytucji rządowych i samorządowych, utrudnia inwestycje i ma

⁸ Dokument Rady nr 5735/17.

⁹ Zgodnie z definicją zawartą w art. 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 zakłócenia równowagi „oznaczają jakąkolwiek tendencję prowadzącą do rozwoju sytuacji makroekonomicznej, która ma lub może mieć niekorzystny wpływ na prawidłowe funkcjonowanie gospodarki państwa członkowskiego lub unii gospodarczej i walutowej, lub całej Unii”.

¹⁰ Zgodnie z motywem 17 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 „podczas dokonywania oceny zakłóceń równowagi makroekonomicznej należy uwzględnić ich natężenie oraz potencjalne negatywne gospodarcze i finansowe skutki uboczne”. W tym samym motywie zaznaczono również, że „ponadto w państwach członkowskich, które gromadzą wysokie nadwyżki na rachunku obrotów bieżących, strategie polityczne powinny służyć określeniu i wdrażaniu środków, które pomogą zwiększyć ich popyt krajowy i potencjał wzrostu gospodarczego”.

negatywny wpływ na bilanse niektórych banków. Większość państw czyni postępy w naprawie bilansów, a proces oddłużania w tych państwach trwa dzięki zwiększonym oszczędnościom netto w sektorze gospodarstw domowych i sektorze przedsiębiorstw. Redukcja zadłużenia nie zawsze ma jednak miejsce tam, gdzie jest najbardziej potrzebna. Niektóre bardzo zadłużone państwa zmniejszają swoje zobowiązania wolniej niż państwa o niskim zadłużeniu.

Odporność europejskiego sektora bankowego nadal rośnie, ale sektor ten stoi w obliczu szeregu wyzwań związanych z ograniczoną rentownością, a w niektórych przypadkach z zastanymi kredytami zagrożonymi. Banki nadal wzmacniają swoje bufory kapitałowe, nawet w sytuacji, w której rentowność banków ulega wprawdzie poprawie, ale wciąż pozostaje niska. Przeszkodami dla rentowności są powolny wzrost gospodarczy, stosowanie tradycyjnych modeli biznesowych, niegospodarność i zbytne nasycenie rynków bankami. Słabości te są jeszcze bardziej widoczne w sytuacji obecnych niskich stóp procentowych. Ponadto w niektórych krajach zastane kredyty zagrożone ograniczają możliwości udzielania kredytów, natomiast niska rentowność utrudnia tworzenie rezerw i generowanie kapitału wewnętrznego, a także ogranicza możliwości pozyskiwania kapitału na rynku.

Niektóre państwa członkowskie muszą ściśle monitorować ryzyko przegrzania niektórych sektorów gospodarki. Państwa członkowskie, które poczyniły największe postępy w zmniejszaniu zakłóceń równowagi, przeżywają dynamiczny wzrost i mają stosunkowo wyższe stopy inflacji, a w niektórych z nich występuje wzrost jednostkowych kosztów pracy. W większości państw członkowskich wzrastają realne ceny nieruchomości mieszkaniowych. W niektórych przypadkach wzrost ten przyczynia się do zwiększania presji na już przewartościowane rynki mieszkaniowe.

Mimo że ożywienie jest widoczne także na rynkach pracy, problemy takie jak długotrwałe bezrobocie i niski poziom wydajności nadal się utrzymują. Sytuacja na rynkach pracy poprawiała się od połowy 2013 r., czemu towarzyszyło zmniejszenie rozbieżności między stopami bezrobocia w poszczególnych państwach członkowskich. Nadal jednak w wielu państwach UE stopy bezrobocia są bardzo wysokie, a poziom płac znajduje się w stagnacji. Trudna sytuacja społeczna utrzymuje się zwłaszcza w krajach najbardziej dotkniętych kryzysem finansowym i zadłużeniowym.

Reformy strukturalne przyczyniły się do przywracania równowagi makroekonomicznej, dlatego należy utrzymać zobowiązania do reform. Potrzebne są środki zmierzające do poprawy konkurencyjności i przyspieszenia efektywnej realokacji zasobów. Należy również zapewnić skuteczniejsze ramy prawne dotyczące niewypłacalności w celu wsparcia korekty narosłych zakłóceń. Jednocześnie należy ograniczyć negatywny wpływ oddłużenia na wzrost gospodarczy w perspektywie krótkoterminowej. Dotychczasowe reformy przyczyniły się do tego w zróżnicowanym stopniu. W niektórych państwach, w których występują zakłócenia równowagi makroekonomicznej, reformy zostały wstrzymane, co w kilku przypadkach wiąże się z ryzykiem regresu, często w powiązaniu z niepewnością polityczną. Tylko dzięki utrzymaniu istniejących zobowiązań i dokończeniu procesu reform można będzie czerpać z nich pełne korzyści.

4.2. Wdrażanie procedury dotyczącej zakłóceń równowagi makroekonomicznej

Wzmocniono monitorowanie realizacji polityki w ramach procedury dotyczącej zakłóceń równowagi makroekonomicznej. Z uwagi na to, że w 2016 r. usprawniono kategoryzację takich zakłóceń, w odniesieniu do wszystkich krajów, w których występują

zakłócenia równowagi lub nadmierne zakłócenia równowagi, zastosowano proces „szczególnego monitorowania”. Jego celem jest wzmocnienie ciągłego monitorowania polityk realizowanych w ramach tej procedury za pomocą sprawozdań Komisji omawianych w komitetach Rady. Monitorowanie zostało dostosowane w taki sposób, aby odzwierciedlać zakres wyzwań i dotkliwość zakłóceń równowagi. Rada zasadniczo popiera wnioski zawarte w sprawozdaniach ze szczególnego monitorowania.

Zakłócenia wykryto w mniejszej liczbie państw członkowskich niż w 2016 r. W wyniku szczegółowej oceny sytuacji uznano, że spośród 13 państw przewidzianych do dalszej analizy jedno państwo nie doświadcza żadnych zakłóceń, sześć doświadcza pewnych zakłóceń, a kolejnych sześć doświadcza nadmiernych zakłóceń. W załączniku 3 podsumowano ustalenia w ramach szczegółowych ocen sytuacji.

Komisja będzie ściśle monitorować zobowiązania polityczne państw uznanych za doświadczające zakłóceń równowagi makroekonomicznej.

- W **Irlandii i Słowenii** wykryto utrzymujące się zakłócenia równowagi makroekonomicznej. Szereg korzystnych wydarzeń gospodarczych i wdrożone reformy wskazują jednak na trwającą stopniową poprawę sytuacji. Możliwe jest osiągnięcie trwałej korekty zakłóceń równowagi w tych krajach, o ile zostaną podjęte dalsze wysiłki w tym kierunku. Dlatego w procesie przygotowywania kolejnej szczegółowej oceny Komisja będzie monitorowała rozwój sytuacji gospodarczej w tych dwóch krajach i ich przyszłe zobowiązania, w szczególności ich krajowe programy reform (KPR).
- W **Niemczech** stwierdzono zakłócenia równowagi makroekonomicznej, znajdujące swoje odzwierciedlenie w dużej nadwyżce na rachunku obrotów bieżących. Rozwój sytuacji gospodarczej w ostatnim okresie nie wskazuje na to, by zakłócenia te ulegały skorygowaniu, chociaż poczyniono pewne postępy w realizacji zeszłorocznych zaleceń dla poszczególnych krajów w sprawie procedury dotyczącej zakłóceń równowagi makroekonomicznej. Dlatego w procesie przygotowywania kolejnej szczegółowej oceny Komisja będzie monitorowała rozwój sytuacji gospodarczej i przyszłe zobowiązania polityczne, w szczególności krajowy program reform (KPR) i ewentualny nowy KPR przyjęty przez kolejny rząd.
- W odniesieniu do **Francji** stwierdzono, że nadmierne zakłócenia równowagi makroekonomicznej nadal się utrzymują, jednak szereg wydarzeń gospodarczych i wdrożonych reform wskazuje na trwającą stopniową poprawę. Należy podjąć dalsze wysiłki w celu osiągnięcia trwałej korekty zakłóceń równowagi makroekonomicznej. Dlatego w procesie przygotowywania kolejnej szczegółowej oceny Komisja będzie monitorowała rozwój sytuacji gospodarczej i przyszłe zobowiązania, w szczególności krajowy program reform (KPR) i ewentualny nowy KPR przyjęty przez kolejny rząd. W oparciu o tę ocenę Komisja może rozważyć zmianę klasyfikacji z nadmiernych zakłóceń na zakłócenia.
- W odniesieniu do trzech krajów, w których wykryto nadmierne zakłócenia równowagi makroekonomicznej, mianowicie **Cypru, Włoch i Portugalii**, w świetle wyłaniających się ze szczegółowej oceny sytuacji utrzymujących się słabości strukturalnych Komisja dokona w maju przeglądu swojej oceny, uwzględniając poziom ambicji widoczny w krajowych programach reform (KPR).

Tabela 1: Wyniki szczegółowych ocen sytuacji w latach 2016–2017

	2016	2017
Brak potwierdzonych zakłóceń równowagi makroekonomicznej	BE, EE, HU, AT, RO, UK	FI
Zakłócenia	DE, IE, ES, NL, SI, FI, SE	DE, IE, ES, NL, SI, SE
Nadmierne zakłócenia	BG, FR, HR, IT, PT, CY	BG, FR, HR, IT, PT, CY
Państwa, których nie wybrano do szczegółowej oceny sytuacji	CZ, DK, LV, LT, LU, MT, PL, SK	BE, CZ, DK, EE, LV, LT, LU, HU, MT, AT, PL, RO, SK, UK

5. REFORMY PAŃSTW CZŁONKOWSKICH

Sila i trwałość ożywienia gospodarczego zależy od tego, jak skutecznie przyjmowane i wdrażane są reformy. Zdecydowany proces reform wzmacnia zaufanie i tworzy warunki do trwałego generowania wyższego wzrostu i zatrudnienia. Te z kolei zależą od tempa, w jakim reformy na rynkach produktów, usług i pracy przynoszą rezultaty, które pociągają za sobą realokację zasobów, zwiększającą inwestycje i produktywność.

Wsparcie na rzecz niezbędnych dostosowań i przemian może zmaksymalizować korzyści płynące z reform oraz zapewnić synergię między reformami w różnych obszarach polityki. Reformy w różnych obszarach polityki mogą wymagać zsynchronizowania i powinny wzajemnie się uzupełniać, na przykład poprzez zwiększenie elastyczności jednocześnie na rynku pracy i na rynku produktowym. Istotna jest również realizacja reform w odpowiedniej kolejności, gdyż podejmowanie jasnych zobowiązań i ogłaszanie długoterminowych programów politycznych ma wpływ na poczucie odpowiedzialności i wsparcie publiczne.

Wspieranie wzrostu wydajności w większej liczbie przedsiębiorstw może sprzyjać konwergencji i pomóc w zmniejszaniu nierówności. Rosnące zróżnicowanie w zakresie wydajności jest jedną z głównych przyczyn nierówności w dochodach w gospodarkach i społeczeństwach UE. Ogranicza ono również konkurencyjność i potencjał wzrostu gospodarczego. Skutki nierówności w dochodach można co prawda złagodzić za pomocą systemów podatkowych i systemów zabezpieczenia społecznego, jednak można również ograniczyć zapotrzebowanie na takie środki naprawcze dzięki reformom, które umożliwią bardziej równomierne rozłożenie wzrostu wydajności przedsiębiorstw, sektorów i regionów¹¹. Różnice w wydajności można zmniejszyć na przykład poprzez inwestowanie w umiejętności i

¹¹ Zob. Komisja Europejska (2016), „Integracja jednolitego rynku oraz konkurencyjność UE i państw członkowskich”.

edukację, wspieranie transferu technologii oraz realokację zasobów. Taka polityka przyczynia się do podwyższania wynagrodzeń i dochodów oraz zmniejszenia obciążeń dla finansów publicznych w zakresie korygowania istniejących nierówności przy pomocy środków redystrybucyjnych. W Danii w 2012 r. ustanowiono Komisję ds. Produktyności, która miała zaproponować zalecenia służące zwiększeniu wydajności w sektorze prywatnym i publicznym. Zrealizowano szereg zaleceń opublikowanych w 2014 r.

W procesie planowania i ustalania kolejności reform strukturalnych należy w coraz większym stopniu brać pod uwagę efekty dystrybucyjne. Państwa członkowskie powinny wprowadzać reformy strukturalne w sposób, który w pełni uwzględnia ich krótko- i długofalowy wpływ, w tym także efekty dystrybucyjne i koszty społeczne. Niektóre jednoznacznie korzystne reformy nie pociągają za sobą żadnych kompromisów między wzrostem gospodarczym a równością. Reformy w sektorze edukacji, takie jak zwiększenie jakości edukacji i ułatwienie dostępu do niej, przyczyniają się do wzrostu gospodarczego i do ograniczania nierówności. Szkolenie zawodowe, uczenie się przez całe życie i możliwości przekwalifikowania się również przyczyniają się do złagodzenia negatywnych skutków zmian technologicznych opartych na wiedzy, gdyż prowadzą do poprawy umiejętności pracowników.

Państwa członkowskie ogłosiły i wdrożyły wiele reform podatkowych mających służyć wspieraniu inwestycji, zatrudnienia i sprawiedliwości społecznej. Mimo że poczyniono postępy w zakresie lepszego przestrzegania przepisów prawa podatkowego, zwalczanie oszustw podatkowych, unikania opodatkowania i uchylania się od opodatkowania wciąż ma istotne znaczenie dla zapewnienia sprawiedliwego podziału obciążeń. Zapewnienie odpowiedniej równowagi między wydajnością a równością wymaga zabezpieczenia dochodów podatkowych niezbędnych do realizacji inwestycji publicznych i funkcjonowania systemu opieki społecznej. Nowe środki wprowadzane w ciągu ostatniego roku, po reformach opodatkowania pracy z początku 2016 r., były bardziej ograniczone, a w wielu państwach członkowskich obciążenie podatkowe pracy pozostaje wysokie, w tym również w przypadku osób o niskich dochodach. W niektórych krajach opodatkowanie nadal przyczynia się do zwiększania barier dla inwestycji prywatnych. Konieczne są dalsze wysiłki w celu uproszczenia przestrzegania przepisów podatkowych, zwalczania preferencji do finansowania dłużnego w systemach podatkowych oraz opracowania lepszych zachęt podatkowych do badań i rozwoju.

W okresie programowania 2014–2020 w ramach wieloletnich ram finansowych UE po raz pierwszy nakłada się na państwa członkowskie obowiązek przeprowadzenia różnych reform, które mają ułatwić i wzmocnić oddziaływanie projektów poprzez stawianie warunków wstępnych. Kluczowe obszary takich reform to: prawo zamówień publicznych, istnienie strategicznych ram polityki w dziedzinie integracji społecznej, rynku pracy, kształcenie i wydajność administracyjna, jak również wdrażanie stosownych przepisów unijnych. Wymogi te przyczyniają się do ogólnej poprawy otoczenia inwestycyjnego i ułatwiają realizację projektów finansowanych zarówno z funduszy UE, jak i z Europejskiego Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych. Reformy te muszą być należycie monitorowane i wdrażane przez państwa członkowskie. W tym kontekście istotne jest budowanie zdolności administracyjnych. Zwiększone wykorzystanie instrumentów finansowych może przyczynić się do pozyskania dalszych środków unijnych i zwiększyć ich oddziaływanie, wymaga jednak odpowiedniej wiedzy fachowej i eksperckiej po stronie administracyjnych instytucji zarządzających.

Nowe środki polityczne muszą być opracowywane i wdrażane w ścisłej współpracy z partnerami społecznymi, tak aby zapewnić poczucie odpowiedzialności szerszego grona zainteresowanych podmiotów. Pełne przeprowadzenie bardziej złożonych reform wymaga kilku lat. W związku z tym ich konstrukcja musi być oparta na sprawdzonej formule i uzgodniona z kluczowymi zainteresowanymi podmiotami, takimi jak władze lokalne i regionalne oraz partnerzy społeczni. Państwa członkowskie zdają sobie sprawę z konieczności poprawy funkcjonowania i skuteczności dialogu społecznego. Litwa, w odniesieniu do której wydano w 2016 r. zalecenie dotyczące budowania zdolności, przyjęła nowy kodeks pracy, który zgodnie z oczekiwaniami rządu ma poprawić system negocjacji zbiorowych. Polska z kolei utworzyła nową Radę Dialogu Społecznego, natomiast w Hiszpanii zawarto nowe porozumienie w sprawie dialogu społecznego. Z drugiej strony wciąż istnieją wątpliwości co do rzeczywistego zaangażowania partnerów społecznych w proces reform rynku pracy w niektórych państwach członkowskich.

5.1 Pobudzanie inwestycji

Ostatnio odnotowano zwiększony wzrost inwestycji wynikający z korzystnych warunków finansowania, wykorzystania mocy produkcyjnych powyżej średniej długoterminowej oraz spadku presji związanej ze zmniejszaniem zadłużenia przedsiębiorstw w niektórych krajach. Jednakże szereg czynników cyklicznych i strukturalnych wyjaśnia utrzymujące się słabości w dziedzinie inwestycji. Słaby wzrost popytu oraz oczekiwany słaby potencjalny wzrost gospodarczy w dalszym ciągu hamują trwale ożywienie inwestycji. Historycznie wysoki poziom inwestycji w UE wyniósł 21–22 % PKB. Po spadku do 19,4 % w 2013 r. poziom inwestycji ponownie stopniowo wzrasta. W 2017 r. spodziewane jest niewielkie przyspieszenie inwestycji ogółem – o 2,9 % zarówno w UE, jak i w strefie euro, a w 2018 r. dalszy wzrost – o 3,4 % w strefie euro i o 3,1 % w UE. Szczególnie istotne jest pobudzanie inwestycji prywatnych, które stanowią 90 % ogółu inwestycji.

Inwestycje w aktywa niematerialne i prawne ulegają zwiększeniu, choć następuje to powoli i od niskich poziomów wyjściowych. Spadek wydajności po kryzysie można co prawda częściowo wyjaśnić znacznym spadkiem inwestycji w maszyny i urządzenia, jednak za pogorszone wyniki łącznej produktywności czynników produkcji w Europie, która w ciągu ostatniego dziesięciolecia rosła znacznie wolniej niż w innych gospodarkach, odpowiadają problemy strukturalne dotyczące rynków produktów, usług, kapitału i pracy. Istnieje szczególna potrzeba zwiększenia inwestycji w kapitał oparty na wiedzy, wspierania trwałych inwestycji zgodnie z zasadami gospodarki o obiegu zamkniętym, wzmocnienia współpracy publiczno-prywatnej i lepszego wykorzystania nowych instrumentów, w tym zachęt podatkowych.

Napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych do UE jest obecnie niewielki, a integracja handlowa i dywersyfikacja handlu w niektórych częściach gospodarki UE pozostaje słaba. Ze względu na otwartość gospodarki UE jest liderem w eksporcie i imporcie towarów i usług, które stanowią 16 % światowego handlu. Ponad 30 mln miejsc pracy w Unii Europejskiej opiera się bezpośrednio i pośrednio na eksporcie towarów i usług do innych części świata. Działalność poza UE prowadzi jednak zaledwie 13 % europejskich MŚP, stąd państwa członkowskie mogą jeszcze wiele zrobić, by ułatwić swoim MŚP uczestnictwo w międzynarodowym handlu. Sytuacja w poszczególnych państwach członkowskich, regionach i sektorach jest zróżnicowana. Niektóre państwa UE są wprawdzie liderami w skali światowej w dziedzinach takich jak maszyny i urządzenia (Niemcy), aeronautyka (Francja), produkty farmaceutyczne (Zjednoczone Królestwo) i enzymy (Dania), jednak udział wielu sektorów i

państw członkowskich w światowym handlu nadal spada. Przyczyny inwestycji zagranicznych oraz ich warunki i charakter są bardzo zróżnicowane, podobnie jak ich wpływ na tworzenie miejsc pracy. Zmieniają się państwa pochodzenia bezpośrednich inwestycji zagranicznych w UE. Stany Zjednoczone i Japonia są nadal aktywnymi inwestorami, jednak rozmachu nabierają inwestycje z krajów takich jak Chiny i państwa Mercosuru. Duże znaczenie ma zapewnienie we współpracy z państwami trzecimi równych szans dla przychodzących i wychodzących bezpośrednich inwestycji zagranicznych i zwiększonego dostępu UE do rynków tych państw.

Najczęstsze wyzwania inwestycyjne w państwach członkowskich to niekorzystne otoczenie biznesu, nieefektywność administracji publicznej oraz wysokie sektorowe obciążenia administracyjne i regulacyjne i bariery dla inwestycji. W wielu państwach członkowskich inwestycje utrudniają także liczne inne czynniki. Należą do nich: brak elastyczności na rynkach produktowych i rynkach pracy, niedopasowanie i niedobór umiejętności, niedociągnięcia w przepisach dotyczących badań i innowacji, złożoność systemów podatkowych, nieskuteczne systemy wymiaru sprawiedliwości, bariery sektorowe, na przykład dotyczące infrastruktury, a także bariery w dostępie do finansowania, zwłaszcza w przypadku MŚP. W niektórych państwach członkowskich nadal istnieje potrzeba nasilenia walki z korupcją. Ogółem duży wpływ na ocenę ryzyka związanego z decyzjami inwestycyjnymi ma praworządność oraz zaufanie do jakości i przewidywalności prawa, polityki podatkowej i pozostałych polityk, a także do organów regulacyjnych, podatkowych i innych instytucji.

Dzięki reformom w wielu państwach członkowskich zaczęto likwidować niektóre z tych barier dla inwestycji. Warunki dostępu do finansowania ogólnie się poprawiły, częściowo w wyniku oddziaływania czynników zewnętrznych (w Chorwacji, Irlandii i na Litwie). Odnotowano pewne postępy na rynku pracy i w edukacji (we Włoszech i Francji). To samo dotyczy obciążeń regulacyjnych i administracyjnych (we Francji, Włoszech, Portugalii i Słowenii), zamówień publicznych (w Polsce, Portugalii i Szwecji), administracji publicznej (we Włoszech i na Słowacji) oraz wymiaru sprawiedliwości (w Chorwacji, we Włoszech i na Malcie). Niemniej jednak odnotowano jedynie niewielkie postępy w usuwaniu sektorowych barier regulacyjnych, zwłaszcza w sektorze usług i w branżach sieciowych, a także barier związanych z finansowaniem badań naukowych i innowacji. Francja nadal dąży do uproszczenia procedur administracyjnych dotyczących inwestycji w sektorze przemysłu i usług poprzez realizację kompleksowego programu uproszczenia.

Oprócz prac w ramach Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego w odniesieniu do istotnych instytucji w strefie euro nadzór sektora bankowego został dodatkowo wzmocniony na szczeblu krajowym i na szczeblu UE, podjęto również starania mające na celu poprawę zarządzania kredytami zagrożonymi i ich eliminację. Podczas kryzysu w wielu państwach członkowskich pogorszyła się jakość aktywów w sektorze bankowym, co do dziś negatywnie wpływa na kredyty i inwestycje. Dzieje się tak pomimo tendencji spadkowej w odniesieniu do kredytów zagrożonych, których średni udział w skali UE spadł w drugim kwartale 2016 r. do 5,45 % ogólnej wartości kredytów. Niemniej jednak występuje duże rozproszenie takich kredytów pomiędzy państwami członkowskimi, przy czym w kilku z nich ich udział sięga wartości dwucyfrowych (Bułgaria, Irlandia, Grecja, Chorwacja, Włochy, Cypr, Węgry, Portugalia, Rumunia i Słowenia). Podjęto działania mające na celu wspieranie rozwoju rynku wtórnego kredytów zagrożonych (np. we Włoszech), jednak na razie nie da się zaobserwować ich pełnego wpływu. W niektórych państwach członkowskich postępowania upadłościowe i egzekucja z zabezpieczeń były bardziej skuteczne (np. w Bułgarii, Chorwacji, we Włoszech i na Cyprze). Tworzenie publicznych i prywatnych spółek zarządzania

aktywami i stosowanie środków nadzorczych, w tym dodatkowych wymogów kapitałowych i rezerw na straty z tytułu pożyczek, a także ściślejsze monitorowanie restrukturyzacji zadłużenia pod kątem realizacji celów dotyczących redukcji zaległości przyczyniły się do zmniejszenia odsetka kredytów zagrożonych w Bułgarii, Chorwacji, na Węgrzech, w Irlandii, Rumunii i Słowenii. We Włoszech ostatnio zmniejsza się odsetek kredytów zagrożonych, jednak zbywanie aktywów o obniżonej jakości następuje w powolnym tempie. W Portugalii w pierwszej połowie 2016 r. nadal pogarszała się jakość aktywów, co odzwierciedlało zwłaszcza sytuację na rynku nieruchomości i w branży budowlanej. Na Cyprze i w Grecji, w przypadku których odsetek kredytów zagrożonych przekroczył w następstwie kryzysu 40 %, przyjęte dotychczas środki (w tym cele w zakresie restrukturyzacji zadłużenia, zbywanie aktywów o obniżonej jakości) nie przyniosły dotąd wymiernych rezultatów. Podsumowując, w wielu państwach członkowskich potrzebne są bardziej zdecydowane i kompleksowe działania mające na celu obniżenie poziomu kredytów zagrożonych, którym powinny towarzyszyć reformy wspierające restrukturyzację ich systemów bankowych.

Państwa członkowskie podjęły działania zmierzające do poprawy dostępu do finansowania kapitałowego oraz rozwijania alternatywnych form finansowania, takich jak finansowanie społecznościowe. Zastosowanie z powodzeniem finansowania społecznościowego w Austrii w 2015 r. wskazuje, że stworzenie odpowiednich ram prawnych dotyczących takich alternatywnych form finansowania może przynieść wymierne pozytywne rezultaty. Inne państwa członkowskie, takie jak Hiszpania, Łotwa, Niderlandy i Węgry, zapewniły łatwiejszy dostęp do finansowania dla MŚP, a jednocześnie możliwości dla inwestorów instytucjonalnych. Zastosowane środki obejmują konsolidację instrumentów pomocy publicznej w ramach pojedynczej instytucji finansowania rozwoju, która działa jako punkt kompleksowej obsługi dla przedsiębiorstw i zapewnia wsparcie niefinansowe, takie jak doradztwo i szkolenia. Na kolejny środek składają się specjalne programy wykorzystujące państwowy kapitał wysokiego ryzyka i programy finansowania na rzecz wzrostu oraz innego rodzaju fundusze funduszy. Niemniej jednak brak dostępu do finansowania i procedury administracyjne pozostają istotnymi barierami dla wzrostu i inwestycji w wielu państwach członkowskich, w szczególności jeśli chodzi o MŚP typu start-up i scale-up. W wielu państwach członkowskich uciążliwe uregulowania prawne dotyczące rozpoczynania działalności i wydawania zezwoleń w dalszym ciągu stanowią barierę dla inwestycji w sektorze MŚP.

W większości państw członkowskich inwestycje publiczne znacznie się zmniejszyły w czasie kryzysu i dotąd nie powróciły do długoterminowego poziomu. Poza bezpośrednim wpływem na wzrost produkcji niedobór inwestycji zarówno w aktywa materialne, jak i niematerialne – takie jak badania i rozwój – zmniejsza wydajność w perspektywie długoterminowej, ponieważ spowalnia innowacje i upowszechnianie istniejących technologii. Ważne jest zachęcanie do inwestycji publicznych – zwłaszcza w dziedzinie kształcenia i szkolenia, infrastruktury, badań i innowacji – przy jednoczesnym podejmowaniu działań mających na celu zmobilizowanie inwestycji prywatnych. Działania te powinny koncentrować się również na jakości inwestycji.

W ostatnich latach wprowadzono szereg usprawnień w dziedzinie zamówień publicznych, zarówno na szczeblu UE, jak i na poziomie państw członkowskich, jednak pewne problemy się utrzymują. Bariery utrudniające skuteczne wdrażanie praktyk w zakresie zamówień publicznych ograniczają wzrost gospodarczy i funkcjonowanie rynku wewnętrznego. Instytucje publiczne w UE przeznaczają rocznie około 14 % PKB na zamówienia publiczne, które są istotnym narzędziem realizacji polityki rządowej i krajowych celów strategicznych. Dobrze funkcjonujące rynki zamówień publicznych wspierają krajową

konkurencyjność dzięki silniejszym finansom publicznym, bardziej ukierunkowanym inwestycjom i świadczeniu wysokiej jakości usług, takich jak infrastruktura lub administracja elektroniczna. W sektorze opieki zdrowotnej zamówienia publiczne mogą stanowić użyteczny instrument zapewniania lepszej relacji jakości do ceny w przypadku leków i sprzętu medycznego. W wielu państwach członkowskich współczynnik publikacji pozostaje na niskim poziomie, czego skutkiem jest niedostateczna otwartość na transgraniczne możliwości biznesowe. Stosowanie procedur przetargowych ograniczających konkurencję, takich jak procedura negocjacyjna bez publikacji, znacznie różni się w poszczególnych państwach członkowskich – ich odsetek wynosi od 0 % do ponad 20 %. Wysoki pozostaje również odsetek zamówień, w odpowiedzi na które pojawia się tylko jedna oferta, co świadczy o tym, że jednolity rynek w dziedzinie zamówień publicznych nie jest w wystarczającym stopniu zintegrowany, a jego dalsze otwarcie mogłoby przyczynić się do zwiększenia wydajności gospodarczej i wzrostu gospodarczego.

Inwestycje społeczne są niezbędne dla skutecznego i trwałego ożywienia gospodarczego.

Przy wsparciu ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego inwestycje w aktywną politykę w zakresie rynku pracy przyczyniają się do zapewnienia lepszego świadczenia spersonalizowanych usług i poprawy zdolności publicznych służb zatrudnienia. Inwestycje społeczne powinny także obejmować wykorzystanie instrumentów finansowych, takich jak programy pożyczek, mające na celu wspieranie mikroprzedsiębiorstw lub przedsiębiorstw społecznych, adresowane do określonych grup ludności, takich jak osoby pracujące na własny rachunek, młodzież, młodzi mikrokredytobiorcy, kobiety i osoby niepełnosprawne. Do tych inwestycji w coraz większym stopniu przyczynia się plan inwestycyjny dla Europy, na przykład dzięki udzieleniu gwarancji spłaty kredytów i pożyczek dla około 1 300 mikroprzedsiębiorstw w Polsce. Daleko jednak jeszcze do wykorzystania pełnego potencjału tego planu w dziedzinie rozwoju kapitału ludzkiego. Konieczne są dodatkowe działania zmierzające do opracowania instrumentów dostosowanych do tego sektora i zapewniające ściślejszą współpracę podmiotów społecznych i finansowych.

5.2 Kontynuacja reform strukturalnych

Reformy mające na celu poprawę rynków pracy i systemów zabezpieczenia społecznego

Wiele państw członkowskich wprowadziło w życie ważne reformy przepisów dotyczących ochrony zatrudnienia w celu zmniejszenia segmentacji rynku pracy. Dania wprowadziła reformy aktywnej polityki w zakresie rynku pracy oraz pakiet środków mających zapewnić opłacalność pracy, a Polska poczyniła kroki w kierunku ograniczenia nadmiernego wykorzystywania umów cywilnoprawnych. Skutki takiej reformy należy rozpatrywać razem z innymi uwarunkowaniami instytucjonalnymi, a także z warunkami dotyczącymi administracji publicznej oraz rynków produktowych. Złożoność sporów pracowniczych i towarzyszącą im niepewność można ograniczyć w szczególności poprzez skrócenie czasu trwania postępowań oraz promowanie alternatywnych metod rozwiązywania sporów, takich jak mediacja. Ustawa przyjęta we Francji w sierpniu 2016 r., która wprowadziła zmiany do przepisów w sprawie niesprawiedliwych zwolnień i zwiększyła pole do wprowadzania dostosowań warunków pracy na poziomie przedsiębiorstw, ma się w założeniu przyczynić do zmniejszenia segmentacji rynku pracy.

Niektóre państwa członkowskie podjęły działania mające na celu poprawę systemów kształtowania płac. Dostosowanie płac do zmian wydajności w czasie ma zasadnicze znaczenie dla wspierania konkurencyjności. Należy jednak także zapewnić, by poziom wynagrodzenia pozwalał na godny poziom życia. Belgia w większym stopniu uzależniła

kształtowanie płac od cyklu koniunkturalnego i zmian wydajności. W Finlandii trwają negocjacje w sprawie nowego modelu kształtowania płac, w ramach którego wzrost wynagrodzeń w sektorach towarów i usług podlegających wymianie handlowej określa punkty odniesienia dla wynagrodzeń w sektorach towarów i usług niepodlegających wymianie.

Mimo wprowadzenia w wielu państwach członkowskich pewnych reform mających na celu zmniejszenie opodatkowania pracy, w większości krajów klin podatkowy pozostaje wysoki. Jest tak szczególnie w strefie euro. Wysoki klin podatkowy oznacza zwiększenie kosztów pracy i obniżenie wynagrodzenia netto pracowników, a tym samym ma niekorzystny wpływ zarówno na popyt na pracę, jak i na jej podaż. W wielu państwach członkowskich istnieją możliwości przesunięcia obciążenia podatkowego z pracy w kierunku źródeł dochodu bardziej sprzyjających wzrostowi, takich jak podatek na ochronę środowiska lub podatek od majątku. Część państw członkowskich, w tym Litwa, Węgry i Austria, poczyniła kroki mające na celu zmniejszenie klina podatkowego, przede wszystkim w przypadku pracowników o niskich dochodach.

Dla wielu państw członkowskich wyzwaniem pozostaje zapewnienie uczestnictwa niektórych grup ludności w rynku pracy. Strategie polityczne ukierunkowane na integrację słabszych grup społecznych na rynku pracy są niezbędne do zagwarantowania równych praw, obowiązków i szans dla wszystkich. W szczególności osoby ze środowisk migrantów i obywatele państw trzecich są niedostatecznie reprezentowani na rynku pracy, dotknięci wyższym bezrobociem oraz bardziej narażeni na ubóstwo i wykluczenie społeczne. Wynika to często z połączenia różnych czynników, takich jak ograniczona znajomość języka, słabszy dostęp do edukacji, niższy poziom umiejętności i dyskryminacja. Problemy te nasiliły się od czasu kryzysu gospodarczego, a ostatnio w związku ze zwiększonym napływem osób ubiegających się o azyl. Państwa członkowskie, a wśród nich Niemcy, Austria i Szwecja, starają się rozwiązać te problemy poprzez środki mające na celu wspieranie integracji uchodźców na rynku pracy. Podobnie środki mające na celu wspieranie udziału kobiet w rynku pracy mogą przyczynić się do zmniejszenia nierówności między płciami, a jednocześnie wywrzeć korzystny wpływ na rynek pracy i wzrost gospodarczy. W tym kontekście państwa członkowskie, w tym Irlandia i Słowacja, podjęły działania zmierzające na przykład do rozszerzenia dostępności opieki nad dziećmi.

Państwa członkowskie muszą zadbać o to, by poprawić szanse wszystkich młodych ludzi na rynku pracy, w tym również osób o niskich kwalifikacjach. Obejmuje to udzielanie pracownikom pomocy w dostosowywaniu się do zmian technologicznych i globalizacji. Coraz więcej państw członkowskich podejmuje działania zmierzające do poprawy ogólnych ram zarządzania i spójności aktywnej polityki w zakresie rynku pracy oraz publicznych służb zatrudnienia. Rumunia wzmocniła swoją krajową agencję zatrudnienia, a Węgry podejmują działania w celu wzmocnienia aktywnej polityki rynku pracy. Od stycznia w Estonii w pełni wprowadzono reformę przepisów o zdolności do pracy, zapewniającą lepsze usługi wsparcia w zakresie aktywizacji w oparciu o zindywidualizowane podejście.

Wskaźniki uczestnictwa w kształceniu i szkoleniu są coraz wyższe. Wiele państw członkowskich nadal przeprowadza reformy systemów kształcenia i szkolenia, aby zwiększyć włączenie społeczne i jakość wyników. Portugalia podjęła w ostatnich latach skuteczne inicjatywy na rzecz zmniejszenia nierówności w edukacji, ograniczenia ryzyka niepowodzenia w szkole i podniesienia poziomu podstawowych umiejętności społecznych wśród swoich mieszkańców. Niektóre kraje realizują reformy zmierzające do udoskonalenia systemów kształcenia i szkolenia zawodowego.

Modernizacja systemów ochrony socjalnej ma kluczowe znaczenie dla zapewnienia ich trwałości i skuteczności oraz ich powiązania z rynkiem pracy. Wyzwania demograficzne podkreślają znaczenie zwiększania efektywności wydatków socjalnych. Zintegrowane podejście do wsparcia na rynku pracy, łączące usługi aktywizacji zawodowej z odpowiednią ochroną socjalną i dostępem do wysokiej jakości usług społecznych, może przyczynić się do maksymalizacji zysku z wydatków publicznych. Malta wprowadziła pakiet środków mających zapewnić opłacalność pracy, skierowanych przede wszystkim do kobiet, by rozwiązać problem ich niskiego poziomu uczestnictwa w rynku pracy. Na Cyprze wprowadzono natomiast system minimalnego dochodu gwarantowanego, który ma przyczynić się do zmniejszenia ubóstwa.

Szereg państw członkowskich stoi w obliczu konieczności dostosowania swoich systemów podatkowych i siatek bezpieczeństwa socjalnego. Oba te elementy mogą mieć istotne efekty redystrybucyjne, różniące się znacznie w poszczególnych krajach. W latach 2010–2013 w krajach takich jak Republika Czeska, Hiszpania, Włochy i Portugalia rosnące nierówności w dochodach rynkowych złagodzone (a w niektórych krajach zrównoważono) rosnącym wpływem redystrybucyjnym podatków i transferów. W innych krajach w tym samym okresie efekt redystrybucyjny podatków i transferów znacząco się zmniejszył, a co za tym idzie nie przyczynił się do ograniczenia nierówności w dochodach rynkowych.

Reformy służące pobudzeniu konkurencyjności

Państwa członkowskie prowadziły politykę mającą na celu wzmocnienie ogólnej konkurencyjności. Na przykład w Finlandii centralne organizacje ds. rynku pracy zawarły w lutym 2016 r. porozumienie w sprawie paktu na rzecz konkurencyjności, który ma na celu poprawienie o 5 % konkurencyjności kosztowej gospodarki fińskiej (jako część ogólnej poprawy konkurencyjności kosztowej, która ma sięgnąć 15 %). Zatwierdzona w lipcu 2016 r. szeroko zakrojona strategia „Konkurencyjna Rumunia” jest wyrazem politycznego i społecznego konsensusu dotyczącego głównych obszarów działania na lata 2016–2020, które są niezbędne, aby wprowadzić Rumunię na ścieżkę trwałego rozwoju gospodarczego.

Szybki rozwój gospodarki społecznościowej może się przyczynić do zwiększenia konkurencyjności i wzrostu gospodarczego. Niektóre państwa członkowskie, regiony i miasta tworzą ramy dla rozwoju gospodarki społecznościowej. Inne przyjmują bardziej restrykcyjne podejście do tego rodzaju modeli biznesowych gospodarki. Dania opracowuje obecnie kompleksową strategię, Niderlandy i Zjednoczone Królestwo wprowadziły przepisy ramowe dla sektora zakwaterowania turystycznego, a Estonia i Litwa dostosowały przepisy dotyczące miejskiego transportu pasażerskiego do nowych modeli biznesowych. W Belgii, we Włoszech i w Hiszpanii występują znaczne rozbieżności pomiędzy regionami pod względem regulowania działalności w ramach gospodarki społecznościowej.

Reformy w państwach członkowskich dotyczą także szerokiego zakresu wyzwań w zakresie przyciągania i podnoszenia poziomu inwestycji na rynku wewnętrznym. Postęp w reformach rynków usług jest niewielki, a w wielu państwach członkowskich restrykcyjność regulacyjna stanowi utrzymującą się przeszkodę dla inwestycji w usługi. Restrykcyjne wymogi regulacyjne i uciążliwe procedury administracyjne mogą stanowić barierę wejścia na rynek lub przeszkodę dla rozpoczęcia działalności. Istnieją wyraźne dowody na to, że funkcjonowanie sektorów usług ma wpływ na całość gospodarki, nie tylko ze względu na sam ich rozmiar, ale również ze względu na powiązania z innymi sektorami gospodarki. Duża restrykcyjność regulacyjna w sektorze usług, w szczególności jeśli chodzi o usługi dla biznesu, przyczynia się do braku skuteczności i niskiego wzrostu wydajności. Ma to wpływ

na dynamikę biznesu i inwestycji w sektorze usług, ale również na sektor wytwórczy. Przepisy wywierające antykonkurencyjne skutki w sektorach usług mogą być źródłem dodatkowych kosztów dla sektorów niższego szczebla, które wykorzystują produkty tych sektorów jako nakłady pośrednie w procesie produkcji.

Szczególnie powoli postępują reformy w dziedzinie usług świadczonych w ramach zawodów regulowanych, choć odnotowano pewne pozytywne zmiany. W związku z zaleceniem z 2016 r. Francja przyjęła prawie wszystkie akty prawa wtórnego niezbędne do wdrożenia tych przepisów ustawy z 2015 r. dotyczącej wzrostu i działalności gospodarczej, które nie są bezpośrednio stosowane. Pozwoliło to na zniesienie pewnych ograniczeń w zakresie wykonywania niektórych zawodów regulowanych, jednak zakres reform pozostaje ograniczony. W 2015 r. Luksemburg usunął niektóre wymogi dotyczące własności udziałów lub akcji i praw głosu w odniesieniu do zawodu architekta i inżyniera, a w 2016 r. wymóg stosowania ustalonych stawek w zamówieniach publicznych. Ogólny poziom restrykcji w odniesieniu do tych zawodów jest jednak nadal wśród najwyższych w UE.

Niektóre państwa członkowskie usunęły ograniczenia mające wpływ na funkcjonowanie sektora detalicznego, inne rozpoczęły proces reform. Finlandia i Dania planują liberalizację ograniczeń dotyczących planowania, co powinno pozwolić detalistom na większą elastyczność w wyborze lokalizacji sklepów i dopasowywaniu ich wielkości do potrzeb konsumentów. Niemniej jednak postępy nie są wyrównane w poszczególnych państwach członkowskich, a w niektórych z nich można zaobserwować tendencję w kierunku wprowadzenia nowych restrykcji w sektorze spożywczym, przede wszystkim w odniesieniu do zagranicznych detalistów. Środki takie utrudniają integrację jednolitego rynku w sektorze detalicznym.

Reformy administracji publicznej są niezbędne do świadczenia wysokiej jakości usług publicznych i pobudzania przedsiębiorczości, konkurencyjności i wzrostu gospodarczego. Hiszpania prawie zakończyła realizację zaleceń wydanych w ramach reformy administracji publicznej CORA z 2013 r. Według administracji krajowej spodziewane oszczędności mogą wynieść do 30,5 mld EUR w przypadku usług administracji publicznej jako całości oraz 3,44 mld EUR w przypadku przedsiębiorstw i obywateli.

Państwa członkowskie podjęły pewne działania w celu poprawy warunków funkcjonowania dla MŚP, ale wiele pozostaje jeszcze do zrobienia. Działania podejmowane przez państwa członkowskie w tym obszarze to m.in. czwarty krajowy plan działania na rzecz wspierania MŚP w Luksemburgu, kompleksowy program uproszczeń we Francji, wprowadzenie zerowej składki na ubezpieczenia społeczne na całe życie w przypadku pierwszego zatrudnienia dla pracodawców w Belgii w latach 2016–2020 oraz szczególne zwolnienia podatkowe w Rumunii dla sektorów cieszących się dużym popytem i wymagających wysokich kwalifikacji. W wielu państwach członkowskich warunki dla przedsiębiorczości i rozwoju MŚP pozostają jednak trudne. W szczególności w wielu państwach członkowskich przedsiębiorcy, w odniesieniu do których przeprowadzono postępowanie upadłościowe, nie otrzymują nowej szansy ze względu na kosztowne i czasochłonne zasady stosowane w przypadku stwierdzenia niewypłacalności i brak szeroko zakrojonych kampanii zwalczających piętno porażki w działalności gospodarczej.

Państwa członkowskie podejmują kolejne reformy, zapewniają pomoc dla eksporterów i wspierają szybką internacjonalizację krajowych podmiotów rozpoczynających działalność gospodarczą. Działania te obejmują aktywne wspieranie działalności gospodarczej i pomoc finansową oraz promocję handlu za granicą za pośrednictwem

prywatnych sieci biznesowych, jak również dyplomację gospodarczą i partnerstwa gospodarcze. Szwecja rozpoczęła realizację nowej strategii eksportu w celu jego zwiększenia oraz stymulowania inwestycji zagranicznych. Dobre praktyki w tym obszarze obejmują również przyjętą przez Włochy ustawę dotyczącą przedsiębiorstw typu start-up oraz strategię „Business 4.0”, która przewiduje między innymi ulgi podatkowe z tytułu inwestycji kapitałowych w przedsiębiorstwach typu start-up i w innowacyjnych MSP. Wspiera ona również rozpowszechnianie wiedzy i przechodzenie w kierunku sektorów zaawansowanych technologii, wymagających wysokich kwalifikacji.

5.3 Zapewnienie odpowiedzialnej polityki budżetowej

Przewiduje się spadek wskaźników deficytu i długu publicznego brutto w strefie euro i w całej UE pod wpływem umiarkowanego wzrostu i najniższych w historii stóp procentowych, choć będzie się to działo powoli. Według najnowszej prognozy Komisji w 2017 r. deficyt budżetowy w strefie euro prawdopodobnie nadal będzie spadał, zanim wreszcie ustabilizuje się w 2018 r. na poziomie 1,4 % (1,6 % w UE) PKB. W 2016 r. relacja długu publicznego brutto do PKB w strefie euro prawdopodobnie osiągnęła 91,5 % PKB (85,1 % w UE). Przewiduje się, że stopniowo będzie ona spadać do poziomu 89,2 % w 2018 r. w strefie euro (83,6 % w UE). Redukcję zadłużenia można wyjaśnić zarówno nadwyżkami pierwotnymi, jak i bardziej korzystnym „efektem kuli śnieżnej”, wynikającym ze zmniejszonych wydatków z tytułu odsetek, umiarkowanego wzrostu realnego PKB oraz spodziewanego wzrostu inflacji.

Państwa członkowskie powinny wspierać inwestycje w celu wzmocnienia ożywienia gospodarczego oraz wyważenia kwestii trwałości i stabilizacji. Komisja opublikowała niedawno komunikat¹² wzywający do przyjęcia umiarkowanie ekspansywnego kursu polityki budżetowej i lepszego rozmieszczenia bodźców fiskalnych w całej strefie euro. W tym celu państwa członkowskie powinny realizować politykę fiskalną zgodną z postanowieniami paktu stabilności i wzrostu, zapewniając tym samym stabilność przy jak najlepszym wykorzystaniu elastyczności w ramach obowiązujących zasad. Państwa członkowskie, które dysponują przestrzenią fiskalną, powinny wykorzystać ją do wspierania inwestycji w celu wzmocnienia ożywienia gospodarczego i zwiększenia potencjału produkcyjnego. Pozostałe państwa powinny w dalszym ciągu dążyć do konsolidacji finansów publicznych.

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

W swojej ocenie projektów planów budżetowych państw członkowskich należących do strefy euro na 2017 r., opublikowanej w listopadzie 2016 r., Komisja wskazała, że w przypadku ośmiu państw (Belgii, Hiszpanii, Włoch, Cypru, Litwy, Portugalii, Słowenii i Finlandii), plany te rodziły ryzyko nieprzestrzegania postanowień paktu stabilności i wzrostu. Uznano, że projekty pięciu państw (Irlandii, Łotwy, Malty, Austrii i Francji) były zasadniczo zgodne z paktem, natomiast Niemcy, Estonia, Luksemburg, Niderlandy i Słowacja wypełniły wszystkie wymogi. Ponadto spodziewano się, że Niemcy, Luksemburg i Niderlandy przekroczą swoje średniookresowe cele budżetowe i zachęcano je do wykorzystania dostępnej przestrzeni fiskalnej przy jednoczesnym zachowaniu długoterminowej stabilności finansów publicznych na szczeblu krajowym.

Oceny dokonane w odniesieniu do Hiszpanii i Litwy w ramach rundy oceny projektów planów budżetowych z listopada 2016 r. opierały się założeniach niezmiennego kursu polityki, jako że władzę w tych państwach sprawowały rządy tymczasowe niemające pełnych uprawnień budżetowych. Od tego czasu nowe rządy w obu krajach przedstawiły zaktualizowane projekty planów budżetowych, w odniesieniu do których Komisja wydała

¹² COM(2016) 727.

w dniu 17 stycznia 2017 r. zaktualizowane opinie. Zaktualizowany projekt planu budżetowego Hiszpanii został oceniony jako zasadniczo zgodny z wymogami paktu stabilności i wzrostu. Zaktualizowany projekt planu budżetowego Litwy ponownie uznano za obciążony ryzykiem niezgodności, co stanowiło powtórzenie wniosków z oceny przedstawionych jesienią ubiegłego roku.

W następstwie sfinalizowania budżetów na 2017 r. w przypadku większości państw członkowskich zimowa prognoza Komisji z 2017 r. stanowi podstawę oceny, jak państwa członkowskie uwzględniły opinie Komisji w sprawie ich projektów planów budżetowych i jak wywiązały się ze swoich zobowiązań podjętych na forum Eurogrupy.

W przypadku Belgii, Włoch i Finlandii Komisja kontynuuje ściśle monitorowanie przestrzegania przez te państwa kryterium długu i podkreśla wagę konsekwentnego i zdecydowanego przestrzegania zalecanych korekt strukturalnych zgodnie z paktem stabilności i wzrostu. Wiosną 2016 r. Komisja zobowiązała się, że po otrzymaniu nowych informacji dotyczących ścieżki dostosowania zmierzającej do osiągnięcia średniookresowych celów budżetowych w 2017 r. wyda nowe sprawozdanie w sprawie sytuacji we Włoszech na mocy art. 126 ust. 3 traktatu. Komisja opublikowała zaktualizowane sprawozdanie w dniu 22 lutego br.

Komisja będzie monitorować rozwój sytuacji budżetowej we wszystkich państwach członkowskich w ramach europejskiego semestru na podstawie krajowych programów reform oraz programów stabilności i konwergencji, które mają być przedłożone do połowy kwietnia. W maju Komisja przedstawi swoje zalecenia i w miarę potrzeby podejmie inne kroki proceduralne przewidziane w pakcie stabilności i wzrostu.

W tym kontekście Komisja przedstawi również pełną ocenę kwalifikowalności Finlandii i Litwy do instrumentu elastyczności, o który te dwa kraje wnioskowały. Jeśli wnioski zostaną rozpatrzone pomyślnie, mogłoby to poprawić ocenę zgodności z paktem stabilności i wzrostu.

Odpowiedni kurs polityki budżetowej dotyczy nie tylko kierunku i wielkości salda budżetowego, ale także struktury i jakości finansów publicznych. Państwa członkowskie powinny poprawić strukturę swoich finansów publicznych, między innymi poprzez stworzenie większych możliwości dla inwestycji materialnych i niematerialnych. Należy dokonywać regularnych przeglądów skuteczności i wydajności wydatków publicznych na wszystkich szczeblach administracji rządowej, w tym w odniesieniu do celu, jakim jest promowanie ucziwości. Do osiągnięcia tych celów mogłoby przyczynić się zapewnienie skutecznego funkcjonowania krajowych ram budżetowych.

Usprawnienia krajowych ram budżetowych mogą tworzyć korzystne warunki dla wydatków publicznych sprzyjających wzrostowi. W odpowiedzi na zalecenia państwa członkowskie kontynuowały działania mające na celu wzmocnienie różnych aspektów krajowych ram budżetowych. W styczniu 2017 r. Austria przyjęła nową ustawę wyrównawczą upraszczającą reguły dotyczące przesunięć środków pomiędzy różnymi szczeblami administracji rządowej. Włochy zakończyły przeprowadzanie reformy procedury i struktury budżetowej z 2009 r. Finlandia zawarła w swoim porządku prawnym jednoznaczne podejście „przestrzegaj lub wyjaśnij” w odniesieniu do opinii niezależnej instytucji fiskalnej dotyczących przestrzegania krajowych przepisów fiskalnych. Co więcej, niektóre państwa członkowskie gruntownie przemyślały reformę ram krajowych. Niderlandy i Szwecja utworzyły specjalne grupy robocze (odpowiednio grupę doradcą złożoną z wysokiej rangi urzędników służby cywilnej oraz komisję parlamentarną), które w 2016 r. dokonały przeglądu istniejących ram i zaproponowały usprawnienia. W prawie wszystkich państwach członkowskich rady polityki fiskalnej odgrywają obecnie aktywną rolę w krajowych debatach na temat tej polityki. Rady te regularnie publikują niezależne oceny planów i wyników budżetowych. Bułgarska rada polityki fiskalnej zaczęła w pełni funkcjonować w pierwszej połowie 2016 r., w związku z czym Republika Czeska, Polska i Słowenia to obecnie jedynie państwa członkowskie, w których nie działają tego rodzaju rady.

Komisja dokonała oceny transpozycji paktu fiskalnego. Do dokonania takiej oceny upoważnił Komisję Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w unii gospodarczej i walutowej. Przepisy paktu fiskalnego zostały opracowane w celu wzmocnienia spójności krajowych i europejskich ram budżetowych oraz zwiększenia poczucia odpowiedzialności za politykę budżetową w państwach członkowskich. Sprawozdanie Komisji przyjmuje się wraz z niniejszym pakietem po przeprowadzeniu szeroko zakrojonych konsultacji z 22 umawiającymi się stronami (państwa członkowskie strefy euro oraz Bułgaria, Dania i Rumunia)¹³. Ze sprawozdania wynika, że wszystkie umawiające się strony w znacznym stopniu dostosowały swoje krajowe ramy budżetowe do wymogów paktu fiskalnego w powiązaniu z przepisami unijnymi.

Reforma systemów emerytalnych i systemów opieki zdrowotnej może poprawić jakość finansów publicznych, jako że ich średnio- i długoterminowa stabilność stanowi poważne wyzwanie z uwagi na wysoki poziom zadłużenia i starzenie się społeczeństwa. W przypadku większości państw członkowskich w perspektywie średnio- i długoterminowej występuje średnie lub wysokie ryzyko utraty stabilności¹⁴. Przyczynami tego ryzyka są wciąż wysoki przewidywany poziom długu publicznego oraz przewidywany wzrost wydatków publicznych związanych ze starzeniem się społeczeństwa. Istniejące zagrożenia uwypuklają potrzebę przeprowadzenia dodatkowych reform, zwłaszcza w dziedzinie opieki zdrowotnej i systemu emerytalnego, które z jednej strony dotyczą kwestii budżetowych, a z drugiej strony zapewniają dostęp do opieki zdrowotnej i adekwatność świadczeń emerytalnych. W wielu krajach poczyniono pewne postępy w tym zakresie, które będą miały pozytywny wpływ na długoterminową stabilność budżetową, głównie dzięki reformom systemów emerytalnych i przeprowadzonej niedawno konsolidacji budżetowej.

W ubiegłym roku za wyzwanie w kilku państwach członkowskich uznano system emerytalny. W poprzednich latach wiele państw członkowskich przyjęło ważne reformy emerytalne, jednak wśród tych z nich, w odniesieniu do których w 2016 r. wydano zalecenia dla poszczególnych krajów, postępy w zakresie reformy systemów emerytalnych były ograniczone lub w ogóle nie nastąpiły. W tej grupie krajów nadal istnieją wyzwania polityczne, które powinny zostać wyeliminowane poprzez zapewnienie większej równoważności w naliczaniu świadczeń i wyższego rzeczywistego wieku przejścia na emeryturę lub wyższych ogólnych wskaźników zatrudnienia.

Poszczególne państwa członkowskie w różnym stopniu poczyniły postępy w zakresie reformy systemu opieki zdrowotnej mającej na celu zapewnienie efektywności kosztowej i dostępu do usług przy jednoczesnym zachowaniu stabilności¹⁵. Kilka państw (Irlandia,

¹³ Konsultacje mające na celu umożliwienie umawiającym się stronom przedstawienie uwag na temat ustaleń Komisji, zgodnie z art. 8 ust. 1 Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w unii gospodarczej i walutowej.

¹⁴ Zagrożenia dla stabilności finansów publicznych zostały uznane za średnie lub wysokie w perspektywie średnio- i długoterminowej w następujących krajach: Belgia, Republika Czeska, Irlandia, Hiszpania, Francja, Chorwacja, Włochy, Cypr, Litwa, Luksemburg, Węgry, Malta, Niderlandy, Austria, Polska, Portugalia, Rumunia, Słowenia, Słowacja, Finlandia i Zjednoczone Królestwo. Więcej informacji o wyzwaniach w dziedzinie stabilności budżetowej, zob. Komisja Europejska (2017) „Monitor zdolności do obsługi zadłużenia 2016” (ang. „Debt Sustainability Monitor 2016”), European Economy, Institutional papers, nr 47.

¹⁵ Przegląd wyzwań i wariantów polityki w sektorze zdrowia, zob. Komisja Europejska (2016), „Wspólne sprawozdanie w sprawie systemów opieki zdrowotnej i opieki długoterminowej oraz stabilności budżetowej” (ang. „Joint Report on Health care and Long-term Care Systems & Fiscal Sustainability”), European Economy, Institutional papers, nr 36.

Litwa, Austria, Portugalia, Rumunia, Słowenia i Finlandia) poczyniło pewne postępy w realizacji skierowanych do nich zaleceń, obejmujące poprawę efektywności kosztowej, stawianie celów dotyczących wydatków i sporządzanie przeglądów, przestawienie się na mniej kosztowną opiekę oraz ograniczenie zjawiska nieformalnych opłat. Inne państwa poczyniły jedynie ograniczone postępy w tym zakresie. Należy kontynuować i przyspieszyć reformy rozpoczęte w kilku państwach członkowskich, aby systemy opieki zdrowotnej były bardziej skuteczne, dostępne i odporne, dzięki czemu będą przyczyniały się do poprawy zdrowia publicznego, dobrobytu gospodarczego i spójności społecznej. Reformy te obejmują: zapewnienie wszystkim dostępu do opieki zdrowotnej o wysokiej jakości w odpowiednim czasie, przejście od leczenia szpitalnego do leczenia ambulatoryjnego, inwestycje w promocję zdrowia, podstawową opiekę zdrowotną i opiekę zintegrowaną, poprawę zarządzania systemami, bardziej racjonalne stosowanie leków, wykorzystanie oceny technologii medycznych, bardziej scentralizowane zamówienia publiczne, narzędzia informacyjne dotyczące zdrowia i e-zdrowia.

6. DALSZE DZIAŁANIA

Komisja będzie nadal prowadzić konstruktywny dialog z państwami członkowskimi. Analiza zawarta w sprawozdaniach krajowych zostanie przedyskutowana z państwami członkowskimi na posiedzeniach dwustronnych. Wiceprzewodniczący Komisji i komisarze złożą wizyty w państwach członkowskich, by spotkać się z przedstawicielami rządów, parlamentów narodowych, partnerami społecznymi i innymi zainteresowanymi stronami. Państwa członkowskie mają ustosunkować się do stwierdzonych problemów w swoich krajowych programach reform, a także w programie stabilności lub programie konwergencji, które następnie zostaną opublikowane i przedstawione Komisji do połowy kwietnia. Komisja omówi główne wyniki analizy z Parlamentem Europejskim.

Oczekuje się, że państwa członkowskie zaangażują parlamenty krajowe i partnerów społecznych oraz zapewnią poczucie odpowiedzialności za proces reform wśród szerszego kręgu zainteresowanych stron. Biorąc pod uwagę, że powodzenie realizacji reform zależy często od niższych szczebli administracji, Komisja wezwała również państwa członkowskie do wyjaśniania w krajowych programach reform, w jaki sposób władze regionalne i lokalne, w zależności od podziału kompetencji w poszczególnych państwach członkowskich, zostały zaangażowane w opracowanie programu oraz przygotowanie lub wdrażanie reform.

ZALĄCZNIK 1 – ZINTEGROWANY NADZÓR ZAKŁÓCEŃ RÓWNOWAGI MAKROEKONOMICZNEJ I NIERÓWNOWAGI BUDŻETOWEJ

	Procedura dotycząca zakłóceń równowagi makroekonomicznej¹⁶	Pakt stabilności i wzrostu (MTO: średniookresowy cel budżetowy/ PND: procedura nadmiernego deficytu)	Uwagi
BE		Funkcja zapobiegawcza Nie osiągnięto jeszcze MTO; z zastrzeżeniem ustaleń w sprawie zgodności z regułą dotyczącą zadłużenia ¹⁷	
BG	Nadmierne zakłócenia	Funkcja zapobiegawcza Przekroczono MTO	
CZ		Funkcja zapobiegawcza Przekroczono MTO	
DK		Funkcja zapobiegawcza Osiągnięto MTO	
DE	Zakłócenia	Funkcja zapobiegawcza Przekroczono MTO; z zastrzeżeniem ustaleń w sprawie zgodności z regułą dotyczącą zadłużenia	
EE		Funkcja zapobiegawcza Osiągnięto MTO	
IE	Zakłócenia	Funkcja zapobiegawcza Nie osiągnięto jeszcze MTO; z zastrzeżeniem przejściowych ustaleń w sprawie zgodności z	

¹⁶ Obydwie kategorie – „pewne zakłócenia” i „nadmierne zakłócenia” – wiążą się z potrzebą prowadzenia szczegółowego monitorowania, dostosowywanego w zależności od powagi problemu.

¹⁷ Reguła dotycząca zadłużenia: jeżeli wartość referencyjna na poziomie 60 % w odniesieniu do relacji długu do PKB nie jest przestrzegana, państwo członkowskie, którego to dotyczy, zostanie objęte procedurą nadmiernego deficytu po uwzględnieniu wszystkich istotnych czynników i wpływu cyklu gospodarczego, jeśli różnica między jego poziomem zadłużenia i wartością referencyjną równą 60 % nie jest zredukowana o jedną dwudziestą w skali roku (średnio w ciągu trzech kolejnych lat). Przejściowe ustalenia w sprawie zgodności z regułą dotyczącą zadłużenia: Po korekcie nadmiernego deficytu każdemu państwu członkowskiemu objętemu procedurą nadmiernego deficytu udziela się trzyletniego okresu na spełnienie reguły dotyczącej zadłużenia. Nie oznacza to, że wspomniana reguła nie ma w ogóle zastosowania w podanym okresie, gdyż państwo członkowskie powinno dokonać dostatecznych postępów na drodze do osiągnięcia zgodności w tym okresie przejściowym. Negatywna ocena postępów w zakresie zgodności ze wskaźnikiem odniesienia dotyczącym zadłużenia w okresie przejściowym mogłaby skutkować wszczęciem procedury nadmiernego deficytu.

		regulą dotyczącą zadłużenia	
EL		<p>Część naprawcza</p> <p>Nadmierny deficyt, termin dokonania korekty: 2016 r.</p> <p>Osiągnięto MTO; z zastrzeżeniem przejściowych ustaleń w sprawie zgodności z regulą dotyczącą zadłużenia</p>	Kraj objęty specjalnym programem pomocy finansowej
ES	Zakłócenia	<p>Część naprawcza</p> <p>Nadmierny deficyt, termin dokonania korekty: 2018 r.</p>	
FR	Nadmierne zakłócenia	<p>Część naprawcza</p> <p>Nadmierny deficyt, termin dokonania korekty: 2017 r.</p>	
HR	Nadmierne zakłócenia	<p>Część naprawcza</p> <p>Nadmierny deficyt, termin dokonania korekty: 2016 r.</p> <p>Osiągnięto MTO; z zastrzeżeniem ustaleń w sprawie zgodności z regulą dotyczącą zadłużenia¹⁸</p>	

¹⁸ Uwarunkowane uchynieniem decyzji w sprawie procedury nadmiernego deficytu na podstawie potwierdzonych wyników budżetowych za 2016 r.

	Procedura dotycząca zakłóceń równowagi makroekonomicznej	Pakt stabilności i wzrostu (MTO: średniookresowy cel budżetowy/ PND: procedura nadmiernego deficytu)	Uwagi
IT	Nadmierne zakłócenia	Funkcja zapobiegawcza Nie osiągnięto jeszcze MTO; z zastrzeżeniem ustaleń w sprawie zgodności z regułą dotyczącą zadłużenia	
CY	Nadmierne zakłócenia	Funkcja zapobiegawcza Osiągnięto MTO; z zastrzeżeniem przejściowych ustaleń w sprawie zgodności z regułą dotyczącą zadłużenia	
LV		Funkcja zapobiegawcza Osiągnięto MTO	
LT		Funkcja zapobiegawcza Osiągnięto MTO	
LU		Funkcja zapobiegawcza Przekroczono MTO	
HU		Funkcja zapobiegawcza Nie osiągnięto jeszcze MTO; z zastrzeżeniem ustaleń w sprawie zgodności z regułą dotyczącą zadłużenia	
MT		Funkcja zapobiegawcza Nie osiągnięto jeszcze MTO	
NL	Zakłócenia	Funkcja zapobiegawcza Przekroczono MTO; z zastrzeżeniem ustaleń w sprawie zgodności z regułą dotyczącą zadłużenia	
AT		Funkcja zapobiegawcza Nie osiągnięto jeszcze MTO; z zastrzeżeniem ustaleń w sprawie zgodności z regułą dotyczącą zadłużenia	
PL		Funkcja zapobiegawcza Nie osiągnięto jeszcze MTO	
PT	Nadmierne zakłócenia	Część naprawcza Nadmierny deficyt, termin dokonania korekty: 2016 r. Nie osiągnięto jeszcze MTO; z zastrzeżeniem przejściowych ustaleń w sprawie zgodności z	

		regulą dotyczącą zadłużenia ¹⁹	
RO		Funkcja zapobiegawcza Nie osiągnięto jeszcze MTO	
SI	Zakłócenia	Funkcja zapobiegawcza Nie osiągnięto jeszcze MTO; z zastrzeżeniem przejściowych ustaleń w sprawie zgodności z regulą dotyczącą zadłużenia	
SK		Funkcja zapobiegawcza Nie osiągnięto jeszcze MTO	
FI	Brak zakłóceń	Funkcja zapobiegawcza Nie osiągnięto jeszcze MTO; relacja długu do PKB powyżej 60 % wartości odniesienia PKB	Wyjście z procedury dotyczącej zakłóceń równowagi makroekonomicznej
SE	Zakłócenia	Funkcja zapobiegawcza Przekroczono MTO	
UK		Część naprawcza Nadmierny deficyt; termin dokonania korekty: lata 2016–2017	

* Zalecenia na podstawie tzw. „dwupaku” (rozporządzenie nr 473/2013) dotyczące środków, które należy podjąć w celu zapewnienia korekty nadmiernego deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych w wyznaczonym terminie odnoszą się wyłącznie do państw członkowskich strefy euro.

¹⁹ Uwarunkowane uchynieniem decyzji w sprawie procedury nadmiernego deficytu na podstawie potwierdzonych wyników budżetowych za 2016 r.

ZALĄCZNIK 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 podstawie ostatnich tendencji
1. Podniesienie do co najmniej 75 % wskaźnika zatrudnienia osób w wieku 20–64 lat	68,6 %	70,1 % (2015)	Osiągnięcie celu jest prawdopodobne
2. Zwiększenie łącznych inwestycji sektora prywatnego i publicznego w badania i rozwój do 3 % PKB	1,93 %	2,03 % (2015)	Osiągnięcie celu jest mało prawdopodobne
3a. Ograniczenie emisji gazów cieplarnianych o co najmniej 20 % w stosunku do poziomów z 1990 r.	Obniżka o 14,3 %	Ograniczenie o 22 % (2015 r.)	Osiągnięcie celu jest prawdopodobne
3b. Zwiększenie do 20 % udziału energii ze źródeł odnawialnych w zużyciu energii końcowej	12,8 %	16 % (2014)	Osiągnięcie celu jest prawdopodobne
3c. Dążenie do 20 % wzrostu efektywności energetycznej	Wzrost o 5,7 % (zużycie energii pierwotnej)	Wzrost o 10,7 % (zużycie energii pierwotnej, 2015)	Osiągnięcie celu jest prawdopodobne
4a. Zmniejszenie do poziomu poniżej 10 % odsetka osób przedwcześnie kończących naukę	13,9 %	10,8 % (2016)	Osiągnięcie celu jest prawdopodobne
4b. Podniesienie do co najmniej 40 % odsetka osób w wieku 30–34 lat z wyższym wykształceniem	33,8 %	39 % (2016)	Osiągnięcie celu jest prawdopodobne
5. Uchronienie co najmniej 20 mln ludzi przed ryzykiem ubóstwa i wykluczenia społecznego	Wzrost o 0,5 mln (w stosunku do roku bazowego 2008)	Wzrost o 1,7 mln (w stosunku do roku bazowego 2008)	Osiągnięcie celu jest mało prawdopodobne

Źródło: Komisja Europejska; Europejska Agencja Środowiska.

ZALĄCZNIK 3 - USTALENIA PRZYJĘTE W TOKU SZCZEGÓŁOWYCH OCEN SYTUACJI W POSZCZEGÓLNYCH PAŃSTWACH CZŁONKOWSKICH

Bulgaria odnotowuje nadmierne zakłócenia równowagi makroekonomicznej. Słabościom sektora finansowego towarzyszy wysokie zadłużenie przedsiębiorstw i niepełna korekta rynku pracy. Zobowiązania zagraniczne netto spadły w związku z nadwyżką na rachunku obrotów bieżących. Sytuacja w sektorze bankowym się ustabilizowała, nie zaradzano jednak nadal wszystkim konsekwencjom słabego zarządzania i nadzoru. Przeprowadzono ocenę jakości aktywów oraz test warunków skrajnych w sektorze bankowym, jak również przegląd bilansów funduszy emerytalnych i towarzystw ubezpieczeniowych. Do zainteresowanych przedsiębiorstw skierowano zalecenia dotyczące działań następczych, których nie wprowadzono jednak jeszcze w życie. Zmniejszanie udziału finansowania dłużnego w sektorze przedsiębiorstw miało uporządkowany charakter, przebiegało jednak powoli, na skutek czego zadłużenie sektora prywatnego jest nadal duże, a odsetek kredytów zagrożonych – wysoki. Warunki na rynku pracy poprawiły się, ale poziom zatrudnienia jest niski, a stopa długotrwałego bezrobocia wysoka. Nadal też istnieje problem niedopasowania popytu i podaży na tym rynku. Podjęto pewne działania w celu wyeliminowania głównych źródeł zaburzeń równowagi, konieczne są jednak dalsze postępy w celu usunięcia utrzymujących się słabości w sektorze finansowym, w tym w nadzorze nad bankami i innymi instytucjami finansowymi, jak również w celu usunięcia niedociągnięć w ramach prawnych dotyczących niewypłacalności.

Niemcy odnotowują pewne zakłócenia równowagi makroekonomicznej. Utrzymująca się wysoka nadwyżka na rachunku obrotów bieżących ma znaczenie transgraniczne i odzwierciedla nadmierne oszczędności i przyhamowanie inwestycji zarówno w sektorze prywatnym, jak i publicznym. Nadwyżka na rachunku obrotów bieżących nadal rosła w latach 2015–2016 i oczekuje się, że pozostanie na wysokim poziomie. Rozwiązanie problemu nadwyżki ma wpływ na perspektywy przywrócenia równowagi w pozostałej części strefy euro, ponieważ bardziej dynamiczny popyt krajowy w Niemczech pomaga w pokonaniu niskiej inflacji i łagodzi potrzeby w zakresie zmniejszenia zadłużenia w silnie zadłużonych państwach członkowskich. W ostatnich latach wzrosły inwestycje publiczne, które jednak – jako odsetek PKB – nadal wydają się niskie w stosunku do innych państw strefy euro, zwłaszcza w kontekście przestrzeni fiskalnej i zaległości inwestycyjnych, w szczególności na szczeblu gmin. Pomimo niskich stóp procentowych, które stwarzają korzystne warunki finansowania, nadal obserwuje się przyhamowanie inwestycji przedsiębiorstw w stosunku do PKB. Pomimo dalszego ożywienia spożycia prywatnego oszczędności gospodarstw domowych w strefie euro osiągnęły bezprecedensowo wysoki poziom. Podjęto działania w celu zwiększenia wydatków publicznych oraz poprawy architektury relacji fiskalnych na szczeblu federalnym. Kolejne środki z zakresu polityki powinny dążyć do dalszego wzmocnienia inwestycji, w szczególności poprzez reformę sektora usług i poprawę wydajności sektora podatkowego, jak również do stymulowania aktywności zawodowej drugich żywicieli rodziny, osób o niskich dochodach oraz starszych pracowników, aby zwiększyć dochody gospodarstw domowych i zapobiec efektom starzenia się społeczeństwa.

Irlandia odnotowuje pewne zakłócenia równowagi makroekonomicznej. Poprawiła się sytuacja w zakresie przepływów, problemem pozostaje jednak wysoki poziom zadłużenia sektora prywatnego, długu publicznego i zobowiązań zagranicznych. Znaczny wzrost

wydajności w ostatnich latach przyczynił się do wzrostu konkurencyjności, a niedawne pogorszenie się międzynarodowej pozycji inwestycyjnej netto wydaje się być związane z czynnikami niezależnymi od gospodarki krajowej. Ze względu na silne ożywienie wskaźniki zadłużenia sektora prywatnego i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB spadają, ale nadal pozostają wysokie. W ostatnich latach zmniejszył się udział kredytów zagrożonych, choć pozostaje on na wysokim poziomie. Banki są dobrze dokapitalizowane, a ich rentowność – mimo że niska – stopniowo się poprawia. Ceny nieruchomości mieszkaniowych, które rosną w szybkim tempie, napędzane są głównie przez ograniczenia podaży. Należy jednak zaznaczyć, że ceny te były prawdopodobnie zaniżone. W ostatnich latach wprowadzono środki z zakresu polityki mające wesprzeć sektor finansowy, zrestrukturyzować zadłużenie, zwiększyć podaż mieszkań oraz przywrócić stabilność finansom publicznym.

Hiszpania odnotowuje pewne zakłócenia równowagi makroekonomicznej. Silne ożywienie gospodarcze nadal wspiera proces przywracania równowagi gospodarczej. Jednakże znaczne zakłócenia w postaci zadłużenia zewnętrznego i wewnętrznego, zarówno w sektorze publicznym, jak i prywatnym, nadal są przyczyną podatności na zagrożenia w kontekście wysokiego wskaźnika bezrobocia i mają wymiar transgraniczny. Dzięki nadwyżce na rachunku obrotów bieżących, odnotowywanej od 2013 r., następuje przywrócenie równowagi w sektorze zewnętrznym. Zobowiązania zagraniczne netto są jednak nadal bardzo wysokie i obniżenie ich do rozsądnych poziomów będzie wymagać czasu. Obserwuje się również postępy w zakresie zmniejszania zadłużenia sektora prywatnego, czemu sprzyjają korzystne warunki dla wzrostu gospodarczego, a zdrowszy sektor finansowy wspiera działalność gospodarczą. Nadal istnieją potrzeby w zakresie zmniejszenia zadłużenia, w szczególności w przypadku gospodarstw domowych. Oczekuje się, że pomimo znacznego ożywienia gospodarczego dług sektora instytucji rządowych i samorządowych wyrażony jako odsetek PKB nie spadnie, a to z powodu dużych, choć zmniejszających się deficytów. Pomimo znacznego spadku w ciągu ostatnich trzech lat stopa bezrobocia pozostaje wysoka. Podjęto działania mające na celu zwiększenie konkurencyjności. Dalsze działania w ramach polityki pomogłyby jednak utrzymać nadwyżkę w obrotach z zagranicą, zapewnić trwałą redukcję deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz wesprzeć trwały wzrost gospodarczy.

Francja odnotowuje nadmierne zakłócenia równowagi makroekonomicznej. W kontekście niskiego wzrostu wydajności wysoki dług publiczny i słaba konkurencyjność mogą w przyszłości wiązać się z ryzykiem, co ma znaczenie transgraniczne. W ostatnich latach poprawiła się konkurencyjność i ustabilizowały udziały w rynku eksportowym. Spowolniony wzrost wydajności stoi na przeszkodzie szybszej poprawie konkurencyjności kosztowej, pomimo środków na rzecz ograniczenia kosztów i umiarkowanego wzrostu prac. Od 2013 r. nieco poprawiły się marże zysku przedsiębiorstw niefinansowych, nadal jednak mają negatywny wpływ na inwestycje. Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych nadal rośnie, choć wolniej, duże są też zagrożenia dla stabilności finansów publicznych w perspektywie średnioterminowej. Dotychczasowe zobowiązanie polityczne przełożono na działania mające na celu poprawę funkcjonowania rynku produktów i rynku pracy, jak również konkurencyjności MŚP. Choć niedawne reformy stanowią znaczący postęp, pewne problemy nadal pozostają nierozwiązane i potrzebne będą dalsze działania, w szczególności w celu zwiększenia efektywności wydatków publicznych i podatków, zreformowania systemu minimalnego wynagrodzenia i zasiłków dla bezrobotnych, a także w celu usprawnienia systemu edukacji i otoczenia biznesu.

Chorwacja odnotowuje nadmierne zakłócenia równowagi makroekonomicznej. Podatność na zagrożenia wiąże się z wysokim poziomem zadłużenia publicznego, prywatnego i zagranicznego, denominowanego w znacznej części w obcej walucie, w kontekście niskiego potencjalnego wzrostu gospodarczego. Występujące obecnie nadwyżki na rachunku obrotów bieżących zaczęły się przekładać na spadek zadłużenia zagranicznego brutto, które mimo to pozostaje wysokie. Przyspieszenie ożywienia gospodarczego przyczynia się do dalszego zmniejszenia relacji długu prywatnego do PKB, a w tym roku zmniejsza się również relacja długu publicznego do PKB. Pomimo niedawnych strat sektor finansowy jest stosunkowo dobrze skapitalizowany i odzyskuje rentowność. Spada udział kredytów zagrożonych, choć pozostaje na wysokim poziomie. W ubiegłych latach podjęto szereg środków w odniesieniu do ram prawnych dotyczących niewypłacalności oraz środków mających poprawić elastyczność rynku pracy. Poprawiła się również kondycja finansów publicznych. Jednak od połowy 2015 r. zatrzymały się postępy w realizacji reform strukturalnych. Nadal istnieją luki w polityce, w szczególności w zakresie zarządzania finansami publicznymi, modernizacji administracji publicznej, poprawy otoczenia biznesowego oraz zaradzenia problemowi niskich współczynników aktywności zawodowej.

Włochy odnotowują nadmierne zakłócenia równowagi makroekonomicznej. W kontekście dużego udziału kredytów zagrożonych oraz wysokiego bezrobocia wysoki dług sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz utrzymująca się słaba dynamika wzrostu wydajności mogą skutkować przyszłymi zagrożeniami o znaczeniu transgranicznym. Tendencja spadkowa długu publicznego powinna się ustabilizować, co jeszcze jednak nie nastąpiło ze względu na pogorszenie się strukturalnego salda pierwotnego oraz stłumiony wzrost nominalny. Konkurencyjność pozostaje niska z powodu małego wzrostu wydajności oraz zbyt powolnego ożywienia inwestycji. Odsetek kredytów zagrożonych dopiero zaczął się stabilizować i ma nadal negatywny wpływ na zyski banków i strategie udzielania pożyczek, a w kontekście trudnego dostępu do rynków akcji mogą pojawić się potrzeby w zakresie kapitalizacji. Rośnie uczestnictwo w rynku pracy oraz zatrudnienie, jednak stopa bezrobocia, w szczególności bezrobocia długoterminowego, pozostaje wysoka, co ma negatywny wpływ na przyszły wzrost gospodarczy. Od połowy 2016 r. – po zakończeniu pozytywnych reform procedury budżetowej, rynku pracy, sektora bankowego, postępowań upadłościowych, systemu sądownictwa oraz administracji publicznej – tempo reform osłabło. Pozostały jednak nadal istotne luki w polityce, w szczególności w dziedzinach takich jak konkurencja, opodatkowanie, walka z korupcją oraz reforma mechanizmu negocjacji zbiorowych.

Cypr odnotowuje nadmierne zakłócenia równowagi makroekonomicznej. Bardzo wysoki udział kredytów zagrożonych obciąża sektor finansowy, a duże zadłużenie prywatne, publiczne i zagraniczne ma negatywny wpływ na gospodarkę, czemu towarzyszy wysokie bezrobocie i słaby potencjalny wzrost gospodarczy. Rachunek obrotów bieżących jest nadal ujemny, a jego stan nie jest odpowiedni, aby zagwarantować zrównoważony rozwój zobowiązań zagranicznych netto. Zgodnie z przewidywaniami zaobserwowano już najwyższy poziom długu sektora instytucji rządowych i samorządowych, jednakże zakłada się, że obecna ekspansja fiskalna spowolni konieczne dostosowanie. Pomimo poważnej restrukturyzacji sektora bankowego oraz poprawy pozycji kapitałowych odsetek kredytów zagrożonych spada powoli i nadal pozostaje wysoki. Słabe egzekwowanie umów, brak wydajności systemu sądowego i problemy we wdrażaniu prawodawstwa w zakresie egzekucji z nieruchomości oraz niewypłacalności utrudniają zmniejszenie zadłużenia sektora prywatnego oraz odsetka kredytów zagrożonych. Od 2016 r. tempo reform spada, nadal jednak istnieją braki w dziedzinie administracji publicznej, zarządzania finansami publicznymi, systemu wymiaru sprawiedliwości, ram dotyczących tytułów własności, energii elektrycznej i prywatyzacji.

Niderlandy odnotowują pewne zakłócenia równowagi makroekonomicznej. Wspomniane zakłócenia są związane z wysokim zadłużeniem sektora prywatnego oraz dużą nadwyżką na rachunku obrotów bieżących, co ma znaczenie w kontekście transgranicznym. Zadłużenie sektora prywatnego zmniejszało się w ostatnich latach bardzo powoli i stopniowo. Wzrasta wartość nominalnego długu hipotecznego w związku z ponownym wzrostem cen nieruchomości mieszkalnych. Duża nadwyżka na rachunku obrotów bieżących, która odzwierciedla przede wszystkim strukturalne cechy gospodarki i założenia polityki w odniesieniu do przedsiębiorstw niefinansowych, zmniejsza się z uwagi na rosnący popyt krajowy. Potrzeby w zakresie zmniejszenia zadłużenia gospodarstw domowych przyczyniają się do ogólnych oszczędności. Przyjęte niedawno środki zmierzające do zmniejszenia klina podatkowego oraz innych kosztów pracy mogą poprawić popyt krajowy. Nadal jednak istnieją wyzwania polityczne w dziedzinie reformy emerytalnej oraz reformy ulg podatkowych z tytułu odsetek od kredytu hipotecznego. Ta ostatnia ma przywrócić równowagę w zakresie zachęt do zaciągania kredytów hipotecznych.

Portugalia odnotowuje nadmierne zakłócenia równowagi makroekonomicznej. Wysoki poziom zobowiązań zagranicznych, zadłużenia sektora prywatnego i długu publicznego oraz znaczny odsetek kredytów zagrożonych są przyczyną podatności na zagrożenia w kontekście obniżającej się, ale nadal wysokiej, stopy bezrobocia i niskiej wydajności. Potencjalny wzrost nadal nie osiągnął poziomu sprzed kryzysu, na co mają wpływ problemy na rynku produktów i rynku pracy oraz sztywność tych rynków, jak również duże zakłócenia równowagi zewnętrznej. Saldo obrotów bieżących jest nadal poniżej poziomu koniecznego do dużej korekty zobowiązań zagranicznych netto, a jednostkowe koszty pracy rosną z powodu zbyt powolnego wzrostu wydajności i rosnących płac. Spada zadłużenie sektora prywatnego, ustabilizował się też dług sektora instytucji rządowych i samorządowych w kontekście utrzymujących się potrzeb w zakresie zmniejszenia zadłużenia. Nadal nie ustabilizowała się sytuacja w zakresie kredytów zagrożonych, co przy niskiej rentowności i małych buforach kapitałowych stwarza ryzyko dla bilansów banków. Warunki na rynku pracy poprawiły się. Bezrobocie osób młodych i bezrobocie długotrwałe jest jednak nadal wysokie, czemu towarzyszy duża segmentacja rynku. Od 2014 r. tempo reform osłabło, a luki w polityce utrzymują się w obszarach takich jak rynek produktów i rynek usług, umiejętności i innowacje, stabilność finansów publicznych, restrukturyzacja zadłużenia przedsiębiorstw oraz sztywność rynku pracy.

Słowenia odnotowuje pewne zakłócenia równowagi makroekonomicznej. Słabości sektora bankowego, zadłużenie przedsiębiorstw i ryzyko budżetowe powodują podatność na zagrożenia. Narosłe zakłócenia stopniowo się zmniejszają, na co wpływa ponowny wzrost. Sektor przedsiębiorstw znacznie zmniejszył zadłużenie, ożywiły się inwestycje sektora prywatnego, m.in. w formie bezpośrednich inwestycji zagranicznych. Jednak w porównaniu z innymi krajami w regionie poziom napływających bezpośrednich inwestycji zagranicznych pozostał niski. Dług publiczny osiągnął najwyższy poziom w 2015 r. i oczekuje się, że w najbliższych latach nastąpi jego korekta w dół. Postępy w zakresie restrukturyzacji sektora bankowego zbiegły się w czasie z gwałtownym spadkiem odsetka kredytów zagrożonych, który powinien nadal się obniżać. Rząd podjął odpowiednie działania w celu konsolidacji i restrukturyzacji sektora bankowego oraz poprawy zarządzania przedsiębiorstwami państwowymi. Potrzebne są jednak dalsze działania w ramach polityki, aby rozwiązać problem zadłużenia przedsiębiorstw, usunąć utrzymujące się słabości sektora finansowego, zapewnić długoterminową stabilność finansów publicznych oraz zapewnić bardziej korzystne otoczenie biznesu.

Finlandia nie odnotowuje zakłóceń równowagi makroekonomicznej. W ubiegłych latach Finlandia odnotowała spadek konkurencyjności w związku z pogorszeniem się sytuacji w kluczowych sektorach oraz wzrostem wynagrodzeń przekraczającym wydajność pracy. Po kryzysie obniżył się wzrost potencjalny, przewiduje się również zahamowanie wzrostu wydajności pracy. Sektor bankowy jest dobrze skapitalizowany i dość rentowny, a udział kredytów zagrożonych jest niski. Zadłużenie sektora prywatnego wyrażone jako odsetek PKB rośnie, ale wolniej. W ostatnich latach wzrósł dług sektora instytucji rządowych i samorządowych, pozostając jednak na względnie rozsądnym poziomie. Ponadto tempo jego wzrostu uległo w ostatnim czasie spowolnieniu. Dynamicznie rozwijająca się przedsiębiorczość typu start-up wspiera zmiany strukturalne. W wyniku silnego nacisku ze strony rządu partnerzy społeczni przystali na środki służące poprawie konkurencyjności kosztowej, w szczególności pod względem kosztów pracy, oraz wzmocnieniu odporności firm dzięki bardziej elastycznym mechanizmom ustalania płac. Podjęto również środki w celu ograniczenia zachęt do zaciągania nadmiernych kredytów hipotecznych. Nowe wyzwania polityczne związane są ze stałym wzrostem długotrwałego bezrobocia, który wskazuje na potrzebę lepszego ukierunkowania aktywnej polityki rynku pracy oraz dalszego inwestowania w uczenie się przez całe życie i szkolenia zawodowe.

Szwecja odnotowuje pewne zakłócenia równowagi makroekonomicznej. Dalszy wzrost zawyżonych już cen nieruchomości mieszkaniowych w połączeniu z rosnącym zadłużeniem gospodarstw domowych stwarza ryzyko nieuporządkowanych korekt. Wysokie zadłużenie gospodarstw domowych nadal rośnie. W szybkim tempie rosną też ceny nieruchomości mieszkaniowych, które już teraz wydają się zawyżone. Wydaje się, że banki są odpowiednio skapitalizowane. Nieuporządkowane korekty mogą mieć jednak negatywny wpływ na sektor finansowy z powodu rosnącej ekspozycji banków na kredyty mieszkaniowe. Może to wpłynąć na sytuację w krajach sąsiadujących, ponieważ szwedzkie grupy banków mają znaczenie systemowe w regionie krajów nordyckich i bałtyckich. Władze mają wysoką świadomość narastającego ryzyka. W ostatnich latach podjęto środki mające zatrzymać wzrost zadłużenia hipotecznego i zwiększyć liczbę budowanych mieszkań. Dotychczasowe działania polityczne okazały się jednak niewystarczające, aby rozwiązać problem przegrzania sektora nieruchomości mieszkaniowych. Zasadniczo nadal brakuje działań politycznych w zakresie opodatkowania nieruchomości mieszkaniowych, uregulowań makroostrożnościowych oraz środków mających usunąć przeszkody dla podaży nowych mieszkań oraz bariery dla efektywnego wykorzystania istniejących zasobów mieszkaniowych.