



Bruksela, dnia 20.5.2020 r.
COM(2020) 500 final

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

Europejski semestr 2020: zalecenia dla poszczególnych krajów

WPROWADZENIE

W wyniku pandemii COVID-19 Unia Europejska stoi w obliczu bezprecedensowego wstrząsu gospodarczego. Środki w zakresie opieki zdrowotnej i ograniczenia w przemieszczaniu, mające wpływ na produkcję, popyt i handel, zmniejszyły aktywność gospodarczą i doprowadziły do wzrostu bezrobocia, gwałtownego spadku dochodów przedsiębiorstw, wzrostu deficytu publicznego i pogłębienia się nierówności wewnątrz państw członkowskich i między nimi.

Niezbędna jest silna i skoordynowana reakcja gospodarcza na szczeblu europejskim. Konieczne jest zminimalizowanie negatywnych skutków gospodarczych i społecznych kryzysu, wszelkiej fragmentacji jednolitego rynku oraz istotnych rozbieżności i zakłóceń równowagi w gospodarce UE.

Trwała konkurencyjność opisana w rocznej strategii zrównoważonego wzrostu gospodarczego jest centralnym elementem społecznej gospodarki rynkowej w Europie. Państwa członkowskie powinny nadal koncentrować się na czterech wymiarach trwałej konkurencyjności: stabilności gospodarczej, sprawiedliwości społecznej, zrównoważeniu środowiskowym i wydajności oraz konkurencyjności, kładąc jednocześnie szczególny nacisk na obszar zdrowia. Taki program gospodarczy pomógłby UE i jej państwom członkowskim w osiągnięciu celów zrównoważonego rozwoju ONZ i postępów na drodze do neutralności klimatycznej w 2050 r.

W czasach kryzysu jednolity rynek w szczególny sposób udowodnił swoją wartość, zapewniając, dostępność niezbędnych produktów, usług i pracowników tam, gdzie są potrzebni. Niektóre krajowe środki mające na celu ograniczenie rozprzestrzeniania się pandemii poważnie osłabiły jednak integralność tego rynku. Aby maksymalnie wykorzystać jego potencjał w zakresie żywienia gospodarczego, stopniowe znoszenie ograniczeń będzie musiało iść w parze z wysiłkami na rzecz wzmocnienia jednolitego rynku i zwiększenia jego odporności na przyszłość.

Europejski semestr jest obecnie szczególnie potrzebny ze względu na rozmiary wstrząsu i bezprecedensowy charakter przyjmowanych przez państwa członkowskie środków polityki gospodarczej¹. Zapewnienie skutecznej koordynacji polityki gospodarczej w UE jest sprawą najwyższej wagi. Europejski semestr umożliwia państwom członkowskim przedyskutowanie ich strategii politycznych, wymianę najlepszych praktyk i uzgodnienie wspólnych działań na przyszłość, zgodnie z komunikatem Komisji z dnia 13 marca 2020 r. i planem odbudowy w Europie z dnia 24 kwietnia 2020 r.

W tegorocznej procedurze semestru odzwierciedlono fakt, że państwa członkowskie muszą skupić się zarówno na natychmiastowych działaniach podejmowanych w celu zniwelowania i złagodzenia społeczno-gospodarczego wpływu pandemii, jak i na środkach służących bezpiecznemu wznowieniu działalności gospodarczej. Pilne priorytety dotyczą inwestycji w kwestie związane ze zdrowiem, wsparcia dochodu dla pracowników, wsparcia płynności dla przedsiębiorstw (w szczególności małych i średnich przedsiębiorstw) oraz środków mających na celu wspieranie symetrycznej odbudowy i zachowanie integralności jednolitego rynku.

¹ https://ec.europa.eu/info/files/policy-measures-against-spread-coronavirus_en

Aby ożywić gospodarkę, państwa członkowskie powinny skoncentrować się na strategii odbudowy, wytyczającej drogę ku transformacji ekologicznej i cyfrowej zgodnie z Europejskim Zielonym Ładem. Dążenie do bardziej zrównoważonego modelu gospodarczego, możliwego dzięki technologiom cyfrowym i czystym technologiom, może zapewnić Europie pozycję lidera w procesie transformacji. Szczególną uwagę należy zwrócić na te projekty inwestycyjne, które są na zaawansowanym etapie i które można przyspieszyć, przy wsparciu różnych inicjatyw przewidzianych w unijnym planie odbudowy. Państwa członkowskie będą musiały ponadto rozwiązać problem rosnących nierówności oraz podnieść kapitał rzeczowy i ludzki, czemu towarzyszyć muszą inwestycje i reformy sprzyjające wzrostowi gospodarczemu. Powinny również chronić jednolity rynek, zapewnić stabilne i zrównoważone łańcuchy dostaw oraz nadal wspierać swobodny i uczciwy handel na całym świecie. Światowa prognoza gospodarcza pogarsza się i będzie to miało wpływ na gospodarkę UE. Utrzymanie otwartości handlu na zasadzie wzajemności wspomogłoby ożywienie gospodarcze. Państwa członkowskie powinny ponadto zapewnić stabilność makroekonomiczną mimo trudnych okoliczności. W związku z bezprecedensowymi środkami polityki gospodarczej przyjętymi na szczeblu krajowym i zwiększeniem roli sektora publicznego w gospodarce ważną rolę odegra skuteczna administracja publiczna i walka z korupcją i z uchylaniem się od opodatkowania.

1. PROGNOZA GOSPODARCZA

Mimo szybkiej i kompleksowej reakcji politycznej na szczeblu unijnym i krajowym przewiduje się, że gospodarka UE odnotuje w tym roku recesję na historyczną skalę. W prognozie gospodarczej z wiosny 2020 r. stwierdzono, że w 2020 r. unijna gospodarka skurczy się o rekordowe 7,5 %, a następnie w 2021 r. wzrośnie o 6 %, czyli o około 9 punktów procentowych mniej w porównaniu z prognozą gospodarczą z jesieni 2019 r. Pandemia i związane z nią ograniczenia w przemieszczaniu się poważnie wpłynęły na wydatki konsumentów, produkcję przemysłową, inwestycje, handel, przepływy kapitału i łańcuchy dostaw. W nadchodzących miesiącach potencjalne łagodzenie ograniczeń w przemieszczaniu się powinno stanowić podstawę stabilnego ożywienia gospodarczego. Obecnie nie przewiduje się jednak, by gospodarka UE w pełni odrobiła straty przed końcem 2021 r., gdyż brak pewności i zagrożenia dla perspektyw gospodarczych są bardzo wysokie.

Chociaż wszystkie państwa członkowskie ucierpiały w związku z pandemią, jej skutki gospodarcze różnią się od siebie. Gospodarka UE przeżywa symetryczny wstrząs w tym sensie, że pandemia dotknęła wszystkie państwa członkowskie, ale zarówno spadek produkcji w 2020 r. (wynoszący od -4,2 % w Polsce do -9,7 % w Grecji), jak i potencjał ożywienia gospodarczego w 2021 r. będą znacząco się różnić w zależności od państwa członkowskiego. Ożywienie koniunktury w poszczególnych państwach członkowskich będzie zależeć nie tylko od rozwoju pandemii w tych państwach, ale również od odporności i struktury ich gospodarek oraz od zdolności reagowania i prowadzenia polityki o stabilizującym wpływie. Z uwagi na współzależność gospodarek w UE dynamika takiego ożywienia w jednym państwie członkowskim wpłynie także na odbudowę gospodarek w pozostałych państwach członkowskich.

Konieczna jest skoordynowana reakcja. Ograniczenie szkód gospodarczych, zapewnienie odpowiedniej ochrony zdrowia oraz ułatwienie szybkiej i solidnej

odbudowy, aby wprowadzić gospodarkę na ścieżkę zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, będą przede wszystkim zależeć od stałej skuteczności unijnych i krajowych środków z zakresu polityki. Środki ochrony zdrowia i ochrony ludności mają kluczowe znaczenie dla bezpiecznego otwarcia gospodarek i zasługują na szczególną uwagę. Odbicie gospodarcze w 2021 r. będzie w dużym stopniu zależeć od zdolności państw członkowskich do wznowienia normalnej działalności gospodarczej w sposób bezpieczny i trwały, poprzez wprowadzenie niezbędnych środków w zakresie testów, ustalania kontaktów zakaźnych i innych środków ochrony zdrowia.

Chociaż mechanizmy zmniejszonego wymiaru czasu pracy, subsydiowanie wynagrodzeń i wsparcie dla przedsiębiorstw ograniczą utratę miejsc pracy, pandemia będzie miała poważny wpływ na rynek pracy. Stopa bezrobocia w UE ma wzrosnąć z 6,7 % w 2019 r. do 9 % w 2020 r., po czym na 2021 r. prognozuje się jej spadek do około 8 %. Niektóre państwa członkowskie odnotują większy wzrost bezrobocia niż inne, zwłaszcza państwa, w których znaczna część siły roboczej uzależniona jest od sektorów takich jak turystyka.

Państwa członkowskie zdecydowanie zareagowały i wprowadziły środki polityki budżetowej, aby ograniczyć szkodliwy wpływ pandemii na gospodarkę. „Automatyczne stabilizatory”, takie jak świadczenia z zabezpieczenia społecznego, oraz uznaniowe środki polityki budżetowej zwiększą wydatki publiczne. W efekcie łączny deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w strefie euro i w UE ma gwałtownie wzrosnąć, z zaledwie 0,6 % PKB w 2019 r. do około 8½ % w 2020 r., po czym w 2021 r. ma spaść do około 3½ %. Relacja długu do PKB, która od 2014 r. wykazywała tendencję spadkową, również wzrośnie ze względu na wyższe zadłużenie i niższy PKB. W strefie euro ma ona wzrosnąć z 86 % w 2019 r. do 102¾ % w 2020 r., po czym w 2021 r. prognozuje się jej spadek do 98¾ %. Według prognoz dla UE wskaźnik zadłużenia publicznego ma wzrosnąć z 79,4 % w 2019 r. do około 95 % w 2020 r., a następnie w 2021 r. ma nastąpić jego spadek do 92 %.

Kryzys będzie miał znaczny wpływ na warunki socjalne, zwłaszcza na grupy szczególnie wrażliwe. Priorytetem jest złagodzenie skutków społecznych i uniknięcie trwałego wzrostu ubóstwa i nierówności. Obecne i przyszłe środki muszą chronić wszystkie osoby pracujące. Osoby, których sytuacja już przed kryzysem była niestabilna (np. pracownicy zatrudnieni na czas określony, osoby o niskich umiejętnościach, osoby zmuszone do pracy w niepełnym wymiarze czasu pracy lub do samozatrudnienia oraz pracownicy migrujący), prawdopodobnie najdotkliwiej odczują skutki kryzysu, również ze względu na nierówny dostęp do infrastruktury cyfrowej i nierówne możliwości zdobycia umiejętności cyfrowych. Aby odpowiedzieć na specjalne potrzeby grup szczególnie wrażliwych, trzeba dostrzec, że należy do nich również wielu pracowników wykonujących zawody o krytycznym znaczeniu na pierwszej linii walki z pandemią COVID-19.

Obecna sytuacja niesie ze sobą również ryzyko pogłębienia różnic gospodarczych i społecznych, w tym różnic regionalnych i terytorialnych między państwami członkowskimi i w ich obrębie. Zmiany popytu i zdolność sektora przedsiębiorstw do odbicia będą w sposób asymetryczny wywierać wpływ na regiony i terytoria w państwach członkowskich ze względu na ich różną specjalizację sektorową. Przewiduje się, że najbardziej ucierpią usługi świadczone konsumentom podczas bezpośredniego kontaktu, w szczególności w związku z ograniczeniem obrotów

i zatrudnienia w MŚP. Państwa członkowskie dysponujące znaczną przestrzenią fiskalną mogą zapewnić bardziej hojne i długotrwałe wsparcie dla przedsiębiorstw i gospodarstw domowych niż państwa, których przestrzeń fiskalna jest mniejsza. Państwa członkowskie dysponujące znaczną przestrzenią fiskalną będą również lepiej przygotowane do przyjęcia wyższych poziomów deficytu i zadłużenia sektora instytucji rządowych i samorządowych, gdy coraz bardziej palącą kwestią będzie zapewnienie wysokiej jakości opieki zdrowotnej i trwałego dobrobytu społecznego osobom dotkniętym kryzysem. Ogólnie rzecz biorąc, państwa członkowskie będą musiały zmierzyć się z tym, że ich zdolności do finansowania inwestycji niezbędnych do ożywienia gospodarki i finansowania transformacji ekologicznej i cyfrowej różnią się. Różnice te mogą prowadzić do zaburzenia równych warunków działania na jednolitym rynku i zwiększenia rozbieżności w poziomie życia.

Ramka 1: Aktualne informacje na temat nadzoru w ramach paktu stabilności i wzrostu w kontekście ogólnej klauzuli korekcyjnej

Ze względu na powagę pogorszenia koniunktury gospodarczej, które prawdopodobnie będzie wynikiem pandemii COVID-19, Komisja uznała w swoim komunikacie z dnia 20 marca 2020 r., że obecne warunki pozwalają na uruchomienie ogólnej klauzuli korekcyjnej. Ogólna klauzula korekcyjna nie zawiesza procedur w ramach paktu stabilności i wzrostu. Pozwala ona państwom członkowskim na odstępianie od wymogów budżetowych, które miałyby zastosowanie w normalnych warunkach, umożliwiając jednocześnie Komisji i Radzie wprowadzenie koniecznych środków koordynacji polityki w ramach paktu.

Równoległe do oceny programów stabilności i konwergencji na 2020 r. Komisja podjęła szereg działań na mocy paktu stabilności i wzrostu.

Komisja przyjęła sprawozdania na podstawie art. 126 ust. 3 TFUE dla wszystkich państw członkowskich z wyjątkiem Rumunii, która jest już objęta częścią naprawczą paktu. W sprawozdaniach tych oceniono, na podstawie planów państw członkowskich lub prognozy Komisji z wiosny 2020 r., czy państwa członkowskie spełniają kryterium deficytu w 2020 r. W sprawozdaniach dotyczących Francji, Belgii, Cypru, Grecji, Włoch i Hiszpanii oceniono ponadto zgodność z kryterium długu w 2019 r. na podstawie danych dotyczących wyników budżetu. W sprawozdaniach przeanalizowano wszystkie istotne czynniki i uwzględniono znaczny i niepewny wpływ makroekonomiczny i budżetowy pandemii COVID-19.

Pandemia COVID-19 ma bezprecedensowe skutki makroekonomiczne i budżetowe, które cały czas postępują. Powoduje to wyjątkową niepewność, w tym w odniesieniu do opracowania wiarygodnej ścieżki polityki budżetowej, która będzie musiała utrzymać sprzyjający kurs w celu zlikwidowania luki produktowej, zapewniając jednocześnie stabilność długu publicznego i ostatecznie prowadząc do korekty nadmiernego deficytu. W związku z tym Komisja uważa, że w tym momencie nie należy podejmować decyzji o ewentualnym objęciu państw członkowskich procedurą nadmiernego deficytu.

Rumunia jest jedynym państwem członkowskim, które jest już objęte procedurą nadmiernego deficytu. W dniu 3 kwietnia 2020 r. Rada stwierdziła istnienie nadmiernego deficytu w Rumunii i zaleciła jej zlikwidowanie obecnego nadmiernego deficytu najpóźniej do 2022 r. Rada wyznaczyła dzień 15 września 2020 r. jako termin podjęcia przez Rumunię skutecznych działań oraz przedstawienia szczegółowych informacji na temat strategii konsolidacji planowanej w celu osiągnięcia wartości docelowych.

Komisja ponownie oceni sytuację budżetową państw członkowskich na podstawie prognozy gospodarczej z jesieni 2020 r. oraz projektów planów budżetowych, które mają zostać przedłożone przez państwa członkowskie strefy euro do dnia 15 października br.

2. GŁÓWNE CELE ZALECEŃ NA 2021 R.

Przedstawione dziś zalecenia odzwierciedlają nową społeczno-gospodarczą rzeczywistość kryzysu związanego z COVID-19. Aktualna edycja europejskiego semestru opiera się na dwóch aspektach, które mają zachęcić państwa członkowskie do dalszego wzmacniania odporności swoich gospodarek². Są to:

- **zapewnienie natychmiastowej reakcji w zakresie polityki gospodarczej w celu rozwiązania problemów zdrowotnych i społeczno-gospodarczych związanych z COVID-19 oraz w celu złagodzenia ich skutków** (w perspektywie krótkoterminowej). Priorytety te obejmują utrzymanie zatrudnienia i zapewnienie wsparcia dochodu pracownikom dotkniętym kryzysem, wydatki publiczne na zdrowie, środki wsparcia płynności dla sektora przedsiębiorstw (w szczególności dla małych i średnich przedsiębiorstw) oraz ochronę przepływu podstawowych towarów na rynku wewnętrznym. Elementy fiskalne zaleceń dla poszczególnych krajów odzwierciedlają uruchomienie ogólnej klauzuli korekcyjnej przewidzianej w pakcie stabilności i wzrostu;
- **ożywienie działalności gospodarczej i przywrócenie wzrostu gospodarczego, wspieranie transformacji ekologicznej i cyfrowej** (w perspektywie krótko- i średnioterminowej). Ważne będzie skoncentrowanie się na tym, jak „ożywić” gospodarkę, kiedy doraźny silny wpływ pandemii zostanie już opanowany. Konieczne będą skuteczniejsze i silniejsze państwo opiekuńcze, aktywna polityka rynku pracy i rozwój umiejętności. Sprawozdania krajowe mogą dostarczyć informacji na temat obszarów, w których po ustaniu wyjątkowych okoliczności (np. zniesieniu ograniczeń w przemieszczeniu się) powinien nastąpić wzrost gospodarczy.

Odbudową gospodarki powinny kierować ramy przedstawione w rocznej strategii zrównoważonego wzrostu gospodarczego³ wokół koncepcji „trwałej konkurencyjności” z naciskiem na stabilność gospodarczą, sprawiedliwość społeczną, zrównoważenie środowiskowe oraz wydajność i konkurencyjność. Zalecenia udzielone dziś państwom członkowskim obejmują te cztery aspekty.

Pandemia uwidoczniała wzajemne połączenia kwestii gospodarczych, społecznych i środowiskowych – odbudowa gospodarki będzie więc wymagała całościowej strategii. Z tego względu włączenie celów zrównoważonego rozwoju ONZ do europejskiego semestru na rzecz koordynacji polityki gospodarczej jest jeszcze ważniejsze niż wcześniej. Wszystkie zalecenia dla poszczególnych krajów mają zastosowanie zarówno do reform strukturalnych, jak i do inwestycji. Zalecenia dla poszczególnych krajów na 2019 r. są nadal aktualne i powinny zostać uwzględnione w unijnych funduszach, w szczególności funduszach polityki spójności. Europejski semestr pomoże wysunąć na pierwszy plan w programie politycznym kwestie i zalecenia związane z celami zrównoważonego rozwoju, które mogą przyczynić się do

² W tym roku niektóre istotne kwestie strukturalne poruszono w motywach. Są to kwestie o ważnych skutkach strukturalnych w perspektywie średnioterminowej, które pozostają istotne i będą stopniowo zyskiwać na znaczeniu, kiedy rozpocznie się odbudowa gospodarki.

³ COM(2019) 650 final.

budowy zrównoważonej gospodarki, zgodnie z Europejskim Zielonym Ładem i roczną strategią zrównoważonego wzrostu gospodarczego.

Monitorowanie faktycznej zdolności państw członkowskich do skutecznego reagowania na kryzys stanowi zasadniczy element reorientacji tegorocznego semestru.



Kryzys związany z COVID-19 wpłynął na funkcjonowanie jednolitego rynku towarów, powodując zamknięcie granic i zakłócając wywóz. Krajowe ograniczenia wywozu kluczowych produktów do walki z pandemią, takich jak środki ochrony osobistej, maski, respiratory i leki, podważają wspólne wysiłki przeciwdziałające pandemii. Mimo że na polecenie Komisji wiele państw członkowskich ostatecznie zniosło swoje ograniczenia, utrzymujące się nieuzasadnione i niepotrzebne ograniczenia w niektórych państwach mogą spowodować nasilenie zakłóceń w łańcuchu dostaw, wzrost cen i niedobory towarów. W celu zaspokojenia potrzeb podjęto inicjatywy na rzecz zwiększenia zarówno produkcji lokalnej, jak i przywozu z państw trzecich. Z uwagi na pilny charakter sytuacji należy chronić jednolity rynek przed produktami niespełniającymi wymogów. Kluczowe znaczenie ma nadal rola organów nadzoru rynku i organów celnych.

Dobrze funkcjonujące łańcuchy dostaw, zarówno w UE, jak i na całym świecie, będą korzystne dla jednolitego rynku. Odzwierciedlając globalny charakter łańcuchów dostaw, zwłaszcza w przypadku kluczowych towarów (w tym zaopatrzenia medycznego), oraz zaangażowanie UE w transformację ekologiczną i cyfrową, należy położyć szczególny nacisk na odporność i stabilność tych łańcuchów, jednocześnie dywersyfikując nasze łańcuchy dostaw i zwiększając zdolność UE do produkcji towarów o kluczowym znaczeniu.

Funkcjonowanie jednolitego rynku usług jest utrudnione ze względu na nieproporcjonalne ograniczenia regulacyjne, zwłaszcza w dziedzinie handlu detalicznego i budownictwa. Sektor usług ogólnie w największym stopniu odczuł skutki kryzysu z powodu załamania się popytu i z powodu środków izolacji, które uniemożliwiają funkcjonowanie wielu przedsiębiorstwom. Jest to również sektor o największym potencjale ożywienia gospodarczego. Kluczowe znaczenie będzie miało zmniejszenie barier regulacyjnych i administracyjnych. Dodatkowa elastyczność przepisów krajowych pomogłaby sektorom najbardziej dotkniętym kryzysem, takim jak handel detaliczny, turystyka, kultura i HoReCa (hotelarstwo i gastronomia), w wyjściu z trudnej sytuacji.

Z powodu pandemii COVID-19 wiele państw członkowskich wprowadziło środki mające poważne skutki dla przepływu osób, zarówno w obrębie poszczególnych państw, jak i przez granice. Prawie wszystkie państwa członkowskie wprowadziły tymczasowe kontrole na granicach wewnętrznych. Na granicach zewnętrznych Unii wprowadzono ponadto ograniczenia podróży innych niż niezbędne. Zamknięcie granic wewnętrznych w UE ma negatywny wpływ w szczególności na pracowników, którzy muszą przekroczyć granicę innego państwa członkowskiego, aby dotrzeć do miejsca pracy. Dotyczy to pracowników przygranicznych, ale również pracowników delegowanych lub sezonowych. Aby rozwiązać poważne problemy, które pojawiły się po wprowadzeniu kontroli na granicach wewnętrznych i ograniczeń podróży, oraz aby ograniczyć wpływ wprowadzonych środków na funkcjonowanie rynku wewnętrznego, Komisja zapewniła koordynację i opracowała wytyczne na szczeblu UE⁴.

2.1 Stabilność

Nadzór w ramach procedury dotyczącej zakłóceń równowagi makroekonomicznej ma ogromne znaczenie⁵. W tegorocznych zaleceniach uwzględniono potrzebę stawienia czoła pandemii i ułatwienia ożywienia gospodarczego jako ważnego kroku w kierunku zapobiegania powstawaniu nowych zakłóceń równowagi w przyszłości. Celem zaleceń jest wyeliminowanie słabych punktów i sprostanie wyzwaniom strukturalnym. Szczególne monitorowanie w ramach procedury dotyczącej zakłóceń równowagi makroekonomicznej będzie nadal obejmować rozwój polityki w odpowiednich obszarach. Zmiany makroekonomiczne w całej UE zostaną ponownie ocenione w kolejnym sprawozdaniu przedkładanym w ramach mechanizmu ostrzegania.

Prognozuje się, że dług publiczny, który od 2015 r. spadał, w 2020 r. gwałtownie wzrośnie. Dzięki zastosowaniu pełnej elastyczności fiskalnej dozwolonej w ramach UE państwa członkowskie przyjęły szeroko zakrojone środki mające na celu zwiększenie możliwości systemów ochrony zdrowia i udzielenie pomocy obywatelom i sektorom, którzy szczególnie ucierpieli na skutek kryzysu. Środki te, w połączeniu ze spadkiem

⁴ COVID-19: Wytyczne dotyczące środków zarządzania granicami w celu ochrony zdrowia i zapewnienia dostępności towarów i usług podstawowych, C(2020) 1752; Wytyczne dotyczące korzystania ze swobodnego przepływu pracowników podczas epidemii COVID-19, C(2020) 2051. Przegląd wszystkich wskazówek i wytycznych można znaleźć na stronie: https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/travel-and-transportation-during-coronavirus-pandemic_pl

⁵ W lutym stwierdzono, że nadmierne zakłócenia równowagi makroekonomicznej występują w trzech państwach (w Grecji, na Cyprze i we Włoszech), a zakłócenia równowagi – w dziewięciu (w Chorwacji, Francji, Niemczech, Irlandii, Portugalii, Niderlandach, Rumunii, Hiszpanii i Szwecji).

działalności gospodarczej i niską inflacją, przyczynią się do znacznego wzrostu deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2020 r. Państwa członkowskie zapewniają ponadto znaczącą pomoc na utrzymanie płynności finansowej i gwarancje kredytowe, co wiąże się z powstaniem zobowiązań warunkowych dla rządów.

Elementy fiskalne zaleceń dla poszczególnych krajów odzwierciedlają uruchomienie ogólnej klauzuli korekcyjnej, zalecając zastosowanie wszelkich niezbędnych środków, aby skutecznie stawić czoła pandemii, utrzymać gospodarkę i wesprzeć jej odbudowę po kryzysie. Kiedy warunki ekonomiczne na to pozwolą, celem polityki budżetowej powinno być osiągnięcie rozważnej średniookresowej sytuacji budżetowej i zapewnienie zdolności obsługi zadłużenia, przy jednoczesnym zwiększeniu inwestycji.

Bezprecedensowe uruchomienie ogólnej klauzuli korekcyjnej ułatwia koordynację polityki budżetowej w czasie poważnego pogorszenia koniunktury gospodarczej. Spodziewane poważne pogorszenie koniunktury gospodarczej w związku z pandemią COVID-19 doprowadziło Komisję do wniosku, że obecne warunki uzasadniają uruchomienie ogólnej klauzuli korekcyjnej. Ministrowie finansów państw członkowskich zgodzili się z taką oceną. Ogólna klauzula korekcyjna nie zawiesza procedur w ramach paktu stabilności i wzrostu. Klauzula ta umożliwi Komisji i Radzie wprowadzenie niezbędnych środków koordynacji polityki w ramach paktu, ale z odstępami od wymogów budżetowych, które miałyby zastosowanie w normalnych okolicznościach. Dokładniej rzecz ujmując, uruchomienie ogólnej klauzuli korekcyjnej pozwala państwu członkowskiemu na czasowe odstępstwo od ścieżki dostosowania prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego, pod warunkiem, że nie zagraża to stabilności finansów publicznych w średnim okresie.

Wytyczne budżetowe w pakiecie wiosennym mają na celu koordynację polityki budżetowej doraźnie podczas kryzysu, a także na etapie odbudowy gospodarki. Aby ułatwić ożywienie gospodarcze we wszystkich państwach członkowskich, uzasadniony jest obecnie sprzyjający kurs polityki budżetowej. Jednocześnie należy utrzymać średniookresową stabilność finansów publicznych. W szczególności należy zadbać o to, by – kiedy pozwolą na to warunki ekonomiczne – państwa członkowskie prowadziły politykę budżetową w celu osiągnięcia rozważnej średniookresowej sytuacji budżetowej oraz zapewnienia zdolności obsługi zadłużenia.

Państwa członkowskie powinny też zwrócić uwagę na jakość finansów publicznych w momencie wprowadzenia bezprecedensowych pakietów budżetowych, przy zachowaniu odpowiednich priorytetów w zakresie inwestycji i wydatków produktywnych. Z uwagi na bezprecedensowe pakiety budżetowe przyjęte w państwach członkowskich i wiążącą się z tym zwiększoną rolę sektora publicznego w gospodarce bardzo ważne jest ponadto, by administracja publiczna była skuteczna i wydajna. Po pandemii te państwa członkowskie, które zapewnią należyte zarządzanie finansami publicznymi, szybciej wyjdą z kryzysu. Wydatki i inwestycje publiczne są ważne w kontekście wspierania transformacji ekologicznej i cyfrowej, w tym poprzez zielone i cyfrowe zamówienia publiczne oraz ekologiczne planowanie budżetu.

W związku z wybuchem pandemii COVID-19 na światowych rynkach finansowych nastąpiła poważna korekta cen w dół oraz wzrosła ich niestabilność. Pogarszające się warunki gospodarcze i zwiększona niepewność wpłynęły negatywnie na kapitał własny, dochody stałe i rynki towarowe. Funkcjonowanie rynków i instytucji

finansowych zostało jednak jak dotąd w pełni zachowane. Polityka publiczna i działania Europejskiego Banku Centralnego (EBC) i innych władz monetarnych na całym świecie mają duże znaczenie w kontekście łagodzenia skutków kryzysu. EBC udostępnił środki w wysokości 1 bln EUR (8,5 % PKB strefy euro) za pośrednictwem różnych instrumentów, w tym nadzwyczajnego programu zakupów obligacji skarbowych i korporacyjnych w czasie pandemii.

Nadal utrzymuje się ryzyko prania pieniędzy. Pranie pieniędzy ma negatywne skutki dla finansów publicznych i stabilności finansowej oraz wiąże się ze szczególnymi zagrożeniami. Do państw członkowskich, które już w zeszłym roku otrzymały zalecenie dotyczące wzmocnienia przepisów i nadzoru w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy (Bułgaria, Dania, Estonia, Łotwa, Malta i Szwecja), w tym roku dołączyło kolejnych pięć państw (Irlandia, Luksemburg, Niderlandy, Słowacja, Finlandia).

Ważną rolę w zapewnieniu płynności gospodarce realnej odgrywają banki. W kontekście pogarszającej się sytuacji gospodarczej Komisja Europejska, EBC, Europejski Urząd Nadzoru Bankowego i Jednolity Mechanizm Nadzorczy wprowadziły nadzwyczajne środki dla banków w celu udzielenia pomocy finansowej gospodarstwom domowym i przedsiębiorstwom, aby mogły one poradzić sobie z utratą dochodów. Banki będą mogły działać w oparciu o wytyczne filaru 2 dotyczące adekwatności kapitałowej, a państwa członkowskie uwolniły obowiązujące antycykliczne bufory kapitałowe i bufory kapitałowe związane z ryzykiem systemowym, aby łatwiej pokryć straty i wesprzeć odbudowę gospodarki akcją kredytową. Ważne jest, by wsparcie finansowe było udzielane kredytobiorcom, którzy zasadniczo byli rentowni przed wybuchem kryzysu. Aktualna recesja wystawi na próbę odporność sektora bankowego, ponieważ sukcesy odniesione w czyszczeniu bilansów banków mogą zostać zaprzepaszczone, a uwidocznic mogą się inne wyzwania, takie jak niska rentowność.

Ramka 2: Podsumowanie środków wprowadzonych przez państwa członkowskie w celu wsparcia pracowników i MŚP najbardziej dotkniętych kryzysem (pomoc na utrzymanie płynności finansowej)

W odpowiedzi na pandemię COVID-19 państwa członkowskie podjęły, rozszerzyły lub ogłosiły bezprecedensowe działania mające na celu niesienie pomocy obywatelom i sektorom, którzy szczególnie ucierpieli na skutek kryzysu. Chociaż środki dostosowywano do sytuacji w danym kraju, wszystkie mają ten sam cel: łagodzenie skutków kryzysu poprzez ochronę miejsc pracy i dochodów osób fizycznych oraz zapewnianie pomocy na utrzymanie płynności finansowej przedsiębiorstwom, w szczególności małym i średnim przedsiębiorstwom (MŚP).

W celu wspierania pracowników wiele państw członkowskich rozszerzyło, a w niektórych przypadkach utworzyło mechanizmy zmniejszonego wymiaru czasu pracy lub bezrobocia technicznego, podnosząc świadczenia lub łagodząc warunki kwalifikowalności. Mechanizmy te pozwalają przedsiębiorstwom znajdującym się w trudnej sytuacji gospodarczej na skrócenie godzin pracy lub tymczasowe zawieszenie pracowników, podczas gdy pracownicy otrzymują (częściowe) wynagrodzenie w formie publicznego wsparcia dochodu. Takie środki pomagają zapobiegać trwałym zwolnieniom, zapewniają stabilne dochody i chronią obywateli. Wiele państw członkowskich rozszerzyło stosowanie takich środków również w celu zrekompensowania utraty dochodów osobom prowadzącym działalność na własny

rachunek. Niektóre państwa członkowskie wprowadziły również środki mające na celu zapobieganie wypowiedaniu umów najmu i podnoszeniu czynszów w okresie pandemii.

W celu dalszego łagodzenia wstrząsów gospodarczych i ratowania przedsiębiorstw Komisja Europejska przyjęła tymczasowe ramy umożliwiające państwom członkowskim stosowanie pełnej elastyczności w ramach unijnych zasad pomocy państwa. Państwa członkowskie zapewniają ponadto przedsiębiorstwom znaczną pomoc na utrzymanie płynności finansowej poprzez pożyczki subsydiowane i gwarancje państwowe.

Wiele państw członkowskich zezwala osobom prowadzącym działalność na własny rachunek lub MŚP na odroczenie płatności podatków lub składek na ubezpieczenie społeczne. Zaliczki na podatek były ponadto obniżane, a ulgi podatkowe szybciej zwracane w celu zapewnienia dodatkowej płynności. Niektóre państwa członkowskie wprowadziły tymczasowe publiczne moratorium na spłatę kredytów prywatnych i korporacyjnych pod pewnymi warunkami, w tym na spłatę kredytów dla osób prowadzących działalność na własny rachunek oraz MŚP.

Aby wesprzeć państwa członkowskie w ich wysiłkach, UE wprowadziła istotne środki w celu natychmiastowego uruchomienia wszystkich niewykorzystanych środków z funduszy UE, zapewniając im dodatkową elastyczność, a także uprościła i zoptymalizowała procedury oraz wprowadziła możliwość skorzystania w roku obrachunkowym 2020–2021 ze stopy dofinansowania z budżetu Unii w wysokości 100 %⁶.

2.2 Sprawiedliwość społeczna

Kryzys związany z COVID-19 ma znaczny wpływ na sytuację na rynku pracy i warunki socjalne. Rozpoczął się, kiedy warunki na rynkach pracy poprawiały się. Wskaźnik zatrudnienia osiągnął maksymalną wartość na poziomie powyżej 74 % na koniec 2019 r., a odsetek osób zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym spadł do najniższego poziomu od dziesięciu lat, chociaż utrzymywały się różnice między państwami.

Przewiduje się, że wskutek obecnego kryzysu poważnie wzrosną nierówności dochodowe i bezrobocie. Bezrobocie wzrośnie nierównomiernie w poszczególnych sektorach i grupach społecznych. Należy również rozważyć sytuację demograficzną w państwach członkowskich i na ich rynkach pracy, ze szczególnym uwzględnieniem kwestii starzenia się społeczeństwa. Utrzymujące się ograniczenia mobilności niekorzystnie wpłyną na warunki pracy, uczenie się i szkolenie oraz dostęp do usług. W sytuacji, gdy wyraźnie ujawniły się i spotęgowały nierówności, nie można pozostawić w tyle grup szczególnie wrażliwych. Odbudowa musi uwzględniać aspekt płci i złagodzić nieproporcjonalnie silny wpływ kryzysu na kobiety, co obecnie stanowi jedną z najpoważniejszych dysproporcji. Trzy wymiary europejskiego filaru praw socjalnych – równość szans, sprawiedliwe warunki pracy i dostęp do ochrony socjalnej – nadal będą wskazywały kierunek działaniom w ramach polityki na szczeblu UE i państw członkowskich.

⁶ COM(2020) 113 final.

Państwa członkowskie podejmują nadzwyczajne działania, aby złagodzić wpływ kryzysu na zatrudnienie i sytuację społeczną. Większość państw członkowskich uruchomiła rozwiązania w zakresie pracy w zmniejszonym wymiarze czasu i rozszerzyła zakres istniejących rozwiązań bądź wprowadziła podobne mechanizmy. Aby zapewnić płynność MŚP, chronić miejsca pracy i ciągłość działania, wiele państw członkowskich utworzyło również lub rozszerzyło systemy gwarancji. Takie lub podobne wsparcie przedsiębiorstw i pracowników będzie odgrywało kluczową rolę w utrzymaniu miejsc pracy. Wsparcie to jest finansowane między innymi z wykorzystaniem europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych oraz za pomocą nowego europejskiego instrumentu tymczasowego wsparcia w celu zmniejszenia ryzyka bezrobocia w związku z sytuacją nadzwyczajną (SURE) o wartości do 100 mld EUR, zaproponowanego przez Komisję na początku kwietnia. Ten nowy instrument unijny zapewni państwom członkowskim pomoc finansową na pokrycie kosztów związanych z krajowymi mechanizmami zmniejszonego wymiaru czasu pracy oraz podobnymi środkami dla osób samozatrudnionych. Ważną rolę w utrzymaniu miejsc pracy i produkcji odgrywają również elastyczna organizacja pracy i telepraca. Mają one też kluczowe znaczenie dla lepszej równowagi między życiem zawodowym a prywatnym.

Zachowanie wszystkich miejsc pracy nie będzie wprawdzie możliwe, lecz odbudowa przyniesie też nowe możliwości. Państwa członkowskie powinny wspierać te zmiany strukturalne. Z jednej strony wzrost bezrobocia obciąża system świadczeń dla bezrobotnych. W wielu państwach rozszerzono zakres tych świadczeń i okres ich obowiązywania. Niezwykle ważne jest, aby zapewnić odpowiednie zasiłki dla bezrobotnych i dochód zastępczy dla wszystkich osób pracujących, niezależnie od ich statusu zatrudnienia, należycie uwzględniając również osoby samozatrudnione. Z drugiej strony konieczna będzie skuteczna aktywna polityka rynku pracy, aby pomóc bezrobotnym w znalezieniu odpowiedniego zatrudnienia podczas odbudowy gospodarki, zwracając szczególną uwagę na osoby młode, osoby długotrwale bezrobotne oraz grupy szczególnie wrażliwe. Zmianie strukturalnej powinny towarzyszyć działania promujące innowacyjne formy zatrudnienia i przedsiębiorczości, w tym gospodarkę społeczną. Dla powodzenia wszelkich strategii wyjścia z kryzysu i odbudowy gospodarki kluczowe znaczenie będzie miało ponadto merytoryczne zaangażowanie partnerów społecznych.

Mimo wprowadzenia bezprecedensowych środków stabilizujących gospodarkę wiele osób znajdzie się prawdopodobnie w niepewnej sytuacji pod względem dochodów. Przedłużająca się utrata dochodów może zwiększyć ryzyko ubóstwa, w szczególności w przypadku gospodarstw domowych znajdujących się w trudnej sytuacji, co spowoduje również zwiększenie nierówności w dostępie do opieki zdrowotnej, podstawowych usług społecznych oraz wsparcia i nauczania na odległość. Niektóre grupy są stosunkowo bardziej narażone na ryzyko; są to w szczególności rodziny z dziećmi, długotrwale bezrobotni, osoby z niepełnosprawnościami, migranci i osoby ze środowisk migracyjnych oraz Romowie. Istniejące nierówności dochodowe prawdopodobnie nasilą się. W tych okolicznościach niezwykle istotne jest szybkie dostosowanie systemów ochrony socjalnej przez zwiększenie w razie potrzeby ich zasięgu i adekwatności. Może to obejmować między innymi przedłużenie obowiązywania świadczeń oraz złagodzenie kryteriów kwalifikowalności tam, gdzie to możliwe. Państwa członkowskie będą również musiały zwiększyć wydajność wydatków socjalnych, zapewniając, aby dzięki odpowiedniej weryfikacji środków utrzymania

pomoc trafiała do osób najbardziej potrzebujących. Należy wszystkim zapewnić dostęp do usług społecznych i podstawowych usług (w tym wody, urządzeń sanitarnych, energii i komunikacji cyfrowej).

Konieczne może być wzmocnienie współpracy między służbami opieki społecznej, ochrony zdrowia i placówkami opieki długoterminowej. Krótkoterminowe środki w celu ochrony gospodarstw domowych, które są przeciążone wydatkami mieszkaniowymi, mogą obejmować tymczasowe zawieszenie eksmisji i egzekucji lub odroczenie płatności kredytów hipotecznych i czynszu w czasie kryzysu dla rodzin o niskich dochodach, jednocześnie zachowując stabilność finansową i zachęty do spłacania należności w średnim okresie. Konieczne jest zastosowanie krajowych przepisów transponujących przepisy UE dotyczące bezpieczeństwa i higieny pracy, zgodnie z praktycznymi wytycznymi w sprawie bezpiecznego powrotu do miejsca pracy⁷ udostępnionymi przez UE.

Ramka 3: Opieka zdrowotna

Kryzys związany z COVID-19 spowodował niespotykane dotąd obciążenie systemów ochrony zdrowia państw członkowskich. Bezpośrednia reakcja obejmowała środki wprowadzone, aby zwiększyć dostawy kluczowych produktów medycznych, poprawić możliwości laboratoriów i oddziałów intensywnej terapii w szpitalach oraz zatrudnić, w miarę możliwości, dodatkowych pracowników ochrony zdrowia.

Ogólnie kryzys spotęgował istniejące wyzwania strukturalne związane ze skutecznością, dostępnością i odpornością systemów ochrony zdrowia. Dotyczą one na przykład niewystarczającego finansowania inwestycji w ochronę zdrowia (w tym wydatków na gotowość i reagowanie na sytuacje kryzysowe), ograniczonej koordynacji i integracji struktur opieki zdrowotnej, niedostatecznej podstawowej opieki zdrowotnej, utrzymujących się przeszkód w dostępie do opieki zdrowotnej oraz niezaspokojonych potrzeb w zakresie opieki medycznej, w szczególności w odniesieniu do osób w najtrudniejszej sytuacji, zwłaszcza ze względu na wysokie dopłaty własne. Kryzys dodatkowo obciążył dochody systemów ochrony zdrowia, co stwarza ryzyko pogłębienia się nierówności w dostępie do opieki medycznej, w szczególności dla grup defaworyzowanych. W wielu państwach członkowskich niedobór personelu medycznego jest krytyczny, co wynika z niekorzystnych warunków pracy, które obniżają atrakcyjność zawodów medycznych. Doświadczenia państw członkowskich pokazują, że e-zdrowie ma duży potencjał, jeżeli chodzi o poprawę koordynacji i integracji opieki zdrowotnej oraz zwiększenie jej skuteczności i dostępności, w szczególności za pomocą telemedycyny. Do środków wprowadzonych przez Komisję, które bezpośrednio wspierają krajowe systemy ochrony zdrowia, należą przetargi na zakup sprzętu medycznego i środków medycznych na podstawie umowy dotyczącej wspólnego udzielania zamówień oraz zdolności rescEU, w ramach Unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności, umożliwiające stworzenie strategicznych zapasów podstawowych środków medycznych dla państw członkowskich oraz wspieranie badań

⁷ W wytycznych przygotowanych przez EU-OSHA we współpracy z Komisją Europejską uwzględniono również uwagi trójstronnego Komitetu Doradczego ds. Bezpieczeństwa i Ochrony Zdrowia w Miejscu Pracy i Komitetu Starszych Inspektorów Pracy.

nad wynalezieniem szczepionki, diagnostyki i leczenia. Wsparcie systemów ochrony zdrowia jest ponadto jednym z obszarów objętych inicjatywą inwestycyjną w odpowiedzi na koronawirusa. Instrumenty europejskie, takie jak fundusze polityki spójności i SURE, mogą wspierać państwa członkowskie, zmniejszając obciążenie kosztami opieki zdrowotnej związanymi z pandemią.

Kryzys wpłynął również niekorzystnie na systemy kształcenia i szkolenia W większości państw członkowskich zawieszono zajęcia w szkole (jak również uczenie się oparte na pracy i praktyki zawodowe), a zajęcia dydaktyczne zostały częściowo przeniesione do internetu. Sytuacja ta będzie miała wpływ na wyniki w nauce i może pogłębić dysproporcje społeczno-ekonomiczne oraz istniejące wyzwania strukturalne, jeżeli nie zostaną przeprowadzone odpowiednie reformy i inwestycje przeciwdziałające tym negatywnym zjawiskom. Zbyt wiele młodych osób nadal kończy kształcenie, nie posiadając odpowiednich umiejętności podstawowych. Kryzys związany z COVID-19 pokazał, jak ważne jest, aby wszyscy uczniowie mieli równy dostęp do nauczania na odległość, za pomocą sieci szerokopasmowych i urządzeń informatycznych, oraz posiadali niezbędne umiejętności cyfrowe. Inwestycje w infrastrukturę o dużym oddziaływaniu społecznym powinny obejmować wszystkie istotne aspekty usług szkolnych i edukacyjnych – od modernizacji budynków szkolnych (aby zagwarantować efektywność energetyczną, higienę i ograniczenie kontaktów personalnych między uczniami) po sprzęt IT. Wspieranie odpowiednich umiejętności, w szczególności umiejętności cyfrowych, poprawi wydajność i odporność siły roboczej, ułatwiając przejście na bardziej ekologiczną i inteligentną gospodarkę.

Aby podejmowane działania były skuteczne, zrównoważone i sprzyjały włączeniu społecznemu, konieczny jest dobrze funkcjonujący dialog społeczny. Chociaż nie istnieje jeden model, który służyłby jako punkt odniesienia, w wielu państwach członkowskich wyraźnie istnieje możliwość poprawy funkcjonowania dialogu społecznego i zwiększenia zaangażowania partnerów społecznych w opracowywanie i wdrażanie polityki.

Sprawiedliwe i korzystne dla wzrostu systemy podatkowe mogą wspierać odbudowę gospodarki, przyczyniając się do zrównoważonego wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu. Sprzyjające wzrostowi gospodarczemu systemy podatkowe mogą wspierać inwestycje prywatne i poprawić otoczenie działalności gospodarczej, prowadzić do wzrostu zatrudnienia, ograniczyć nierówności oraz przyczynić się do budowy gospodarki odpornej ekologicznie. Uproszczenie systemów podatkowych może ponadto przyczynić się do ograniczenia zakłóceń gospodarczych i zmniejszenia obciążeń administracyjnych dla przedsiębiorstw. Jako że wydajny i sprawiedliwy system podatkowy jest szczególnie istotny dla wspierania skutecznej odbudowy gospodarki w średnim okresie, niektórym państwom członkowskim zaleca się przeprowadzenie reformy systemu podatkowego, w tym przez przeniesienie obciążeń z opodatkowania pracy na opodatkowanie związane ze środowiskiem.

Niewątpliwym priorytetem jest nadal zwalczanie agresywnego planowania podatkowego, w szczególności aby państwa członkowskie mogły liczyć na to, że należne im dochody podatkowe będą mogły wykorzystać na wsparcie budżetowe. Transpozycja prawodawstwa UE oraz inicjatyw uzgodnionych na szczeblu międzynarodowym pomoże ograniczyć praktyki będące formą agresywnego planowania podatkowego. Pewne elementy systemów podatkowych niektórych państw

członkowskich (tzn. Cypru, Węgier, Irlandii, Luksemburga, Malty i Niderlandów) są jednak wykorzystywane przez przedsiębiorstwa stosujące agresywne planowanie podatkowe. W związku z tym zaleca się tym państwom członkowskim ograniczenie agresywnego planowania podatkowego.

2.3 Zrównoważenie środowiskowe

Inwestycje w odbudowę stwarzają możliwość przekształcenia gospodarki UE i jej zdecydowanego skierowania na ścieżkę zrównoważonego rozwoju. W tegorocznych zaleceniach dla poszczególnych krajów określono, z perspektywy państw członkowskich, obszary, w których można przyspieszyć zrównoważone inwestycje. Zaleca się, aby odpowiednie organy określiły projekty, w które można już inwestować, i źródła finansowania – w celu umożliwienia neutralności klimatycznej i efektywnego gospodarowania zasobami w odniesieniu do przemysłu, budynków i transportu – oraz aby rozpoczęły przygotowania przyszłych projektów inwestycyjnych w celu osiągnięcia dalszych postępów na drodze do zrównoważenia środowiskowego. Spośród wielu polityk i środków dotyczących energii, klimatu i środowiska kilka kwalifikuje się do szybkiego wdrożenia. Obejmuje to inwestycje w małe projekty, takie jak dekarbonizacja transportu i efektywność energetyczna, w tym przez renowacje budynków, co może przyczynić się do odbudowy gospodarek i ich ukierunkowania na zrównoważony rozwój w długim okresie.

Europejski Zielony Ład i wdrożenie krajowych planów w dziedzinie energii i klimatu wpisuje się w dążenia do osiągnięcia celu neutralności klimatycznej w perspektywie długoterminowej oraz spełnienie związanych z tym wymogów inwestycyjnych. Promowanie inwestycji w efektywność energetyczną oraz w wytwarzanie energii i sieci energii ze źródeł odnawialnych może przyczynić się do przejścia na bardziej konkurencyjny, zrównoważony i bezpieczny system energetyczny. Polityka energetyczna łącząca inwestycje publiczne i prywatne również może znacząco przyczynić się do odbudowy gospodarki.

Inwestycja w mobilność zgodną z zasadami zrównoważonego rozwoju i gospodarkę o obiegu zamkniętym stanowi okazję do poprawy wydajności i promowania transformacji ekologicznej. Inwestycje w infrastrukturę zrównoważonego transportu (np. transport publiczny w miastach, kolej, infrastrukturę rowerową i centra logistyczne dla transportu intermodalnego) mogą zwiększyć jakość transportu dla obywateli i utrzymać konkurencyjność sektora transportowego.

Należy wspierać strategiczne łańcuchy dostaw, które mają kluczowe znaczenie dla odporności, zrównoważonego charakteru i strategicznej autonomii Europy. Dotyczy to w szczególności sektorów, w których trudno jest przeprowadzić dekarbonizację (takich jak produkcja stali, chemikalia i łańcuch wartości w zakresie mobilności), oraz odnawialnych źródeł energii. Ma to na celu stworzenie rynków pionierskich i łańcuchów dostaw dla sektora czystej energii w Europie. Strategia na rzecz integracji systemów energetycznych, wraz z szeregiem inicjatyw wspierających⁸, będzie istotnym czynnikiem sprzyjającym osiągnięciu tego celu.

⁸ Inicjatywy te obejmują: europejski sojusz na rzecz baterii, przyszły europejski sojusz na rzecz czystego wodoru oraz sojusz na rzecz przemysłu niskoemisyjnego, ekosystem odnawialnych źródeł energii i strategię na rzecz morskiej energii odnawialnej. Korzystnie na odporność wpłynie również

Inwestycje w infrastrukturę o dużym oddziaływaniu mogą pomóc w rozwiązaniu kwestii obecnych kompromisów politycznych i usunięciu zakłóceń równowagi społecznej. Zasoby przeznaczone na odbudowę gospodarki powinny być w miarę możliwości wykorzystywane na dobra publiczne i infrastrukturę sprzyjającą zrównoważonemu wzrostowi gospodarczemu. Można to na przykład osiągnąć dzięki inwestycjom w infrastrukturę zrównoważonego transportu w sposób zgodny z celem UE, jakim jest neutralność klimatyczna (np. transport publiczny w miastach, kolej i centra logistyczne dla transportu intermodalnego), jak również dzięki inwestycjom w infrastrukturę ochrony środowiska. Inwestycje w infrastrukturę o dużym oddziaływaniu społecznym powinny obejmować renowację mieszkań socjalnych i mieszkań gospodarstw domowych o niskich dochodach oraz wszystkie istotne aspekty usług szkolnych i edukacyjnych – od modernizacji budynków szkolnych (aby zagwarantować efektywność energetyczną, higienę i ograniczenie kontaktów personalnych między uczniami) po sprzęt IT umożliwiający zdalną naukę, nabycie odpowiednich umiejętności i dostęp do kształcenia dla uczniów w trudnej sytuacji. Sprostanie wyzwaniom w zakresie środowiska i zmiany klimatu ma duże znaczenie dla ochrony zdrowia ludzi. W szczególności inwestycje w ramach Zielonego Ładu mają kluczowe znaczenie dla walki z zanieczyszczeniem powietrza.

Powszechniejsze zastosowanie technologii cyfrowej może zapewnić bardziej ekologiczne rozwiązania dla naszych gospodarek i społeczeństw. Wskazane może być rozważenie zmiany stylu życia obywateli oraz sposobu pracy w przedsiębiorstwach, w szczególności jeżeli zmiany te ograniczają ślad środowiskowy i sprzyjają równowadze między życiem zawodowym a prywatnym.

2.4 Wydajność i konkurencyjność

Silniejszy wzrost wydajności jest istotny, by zwiększyć konkurencyjność Europy i skierować ją na ścieżkę dynamicznej odbudowy, jednak obecny kryzys stanowi zagrożenie dla wzrostu wydajności w średnim okresie, co może być spotęgowane zakłóceniami w globalnych łańcuchach wartości. Wzrostowi wydajności mogą sprzyjać możliwości dostosowania przedsiębiorstw, a także cyfryzacja, e-handel, e-administracja i e-zdrowie, opracowanie nowych modeli biznesowych, rozwiązania w zakresie pracy z domu oraz telepraca na większą skalę.

Odpowiednia polityka ma istotne znaczenie dla wyjścia z recesji gospodarczej w krótkim okresie oraz dla zapewnienia, aby kryzys nie wpłynął niekorzystnie na kapitał ludzki w średnim okresie. Czynniki zwiększające wydajność to między innymi: (i) promowanie innowacyjności i upowszechnianie technologii, np. dzięki inwestycjom w badania naukowe i innowacje; (ii) skuteczne egzekwowanie reguł konkurencji, aby rozwiązywać kwestie związane z władzą rynkową; (iii) inwestowanie w umiejętności dzięki lepszym systemom kształcenia i szkolenia; (iv) zapewnienie dobrze funkcjonujących rynków pracy, na których nie dochodzi do segmentacji umiejętności i możliwości, a które umożliwiają rozwój kariery zawodowej; (v) ułatwienie właściwej alokacji zasobów dzięki sprzyjającemu otoczeniu działalności gospodarczej; (vi) poprawa funkcjonowania instytucji i organów zarządzających, w tym wydajne i niezależne systemy wymiaru sprawiedliwości. Wsparcie inwestycji

poprawa zasobooszczędności dzięki wdrożeniu planu działania UE dotyczącego gospodarki o obiegu zamkniętym.

w cyfryzację może przynieść dwojakie pozytywne efekty, jeżeli obecne ograniczenie kontaktów personalnych będzie nadal obowiązywało. Istotne znaczenie będzie miała kwestia wydajności podczas telepracy. Pracownicy niewykwalifikowani lub nieprzeszkoleni mogą jednak nie skorzystać na tych zmianach.

Technologia cyfrowa ma kluczowe znaczenie i przyczyni się do bardziej dynamicznej odbudowy naszych społeczeństw oraz gospodarek. Niedawno wprowadzone środki w zakresie ograniczenia kontaktów personalnych pokazały, jak istotna jest nowoczesna infrastruktura cyfrowa, aby zagwarantować powszechny dostęp do internetu i dostępność usług cyfrowych, niezbędnych w życiu codziennym. Inwestycje w cyfryzację przedsiębiorstw i podmiotów sektora publicznego oraz rozwój usług cyfrowych w zakresie danych w sektorze publicznym i prywatnym mogą umożliwić telepracę, wirtualne uczenie się i edukację domową. Oprócz zwiększenia odporności i wydajności zmiana ta może również przyczynić się do transformacji ekologicznej naszych gospodarek i włączenia grup szczególnie wrażliwych do głównego nurtu gospodarczego. Długoterminowe inwestycje w badania naukowe i rozwój, zaawansowane technologie cyfrowe i zaawansowane umiejętności cyfrowe są niezbędne, by zagwarantować suwerenność technologiczną Europy przy jednoczesnym zachowaniu jej wspólnych wartości.

Inwestycje muszą uwzględniać łańcuchy dostaw. Wiele zakładów przemysłowych wstrzymało produkcję. Inne zmieniły profil działalności. Wskutek przerwania łańcuchów dostaw i popytu system ten prawdopodobnie odrodzi się w nowej formie (np. przez dostosowanie procesów do czynników produkcji o różnym pochodzeniu geograficznym). Stanowi to wyjątkową okazję do zabezpieczenia otwartej strategicznej autonomii Europy, w szczególności przez dywersyfikację i wzmocnienie łańcuchów dostaw na jednolitym rynku i zapewnienie, abyśmy nigdy więcej nie byli narażeni na ryzyko niedoboru podstawowych produktów żywnościowych i medycznych. Potencjalne programy finansowania kapitałowego zapewniane przez UE i organy krajowe małym i średnim przedsiębiorstwom, w szczególności tym aktywnie zaangażowanym w innowacyjne projekty i wykazującym potencjał wzrostu, mogłyby zapobiec niepotrzebnym przypadkom upadłości rentownych przedsiębiorstw i służyć jako narzędzie polityki, aby przeciwdziałać rozdrobnieniu przemysłu. Innowacyjność ma istotne znaczenie dla wydajności Europy.

W procesie odbudowy należy uwzględnić rozległe powiązania między ekosystemami przemysłowymi i przedsiębiorstwami obejmujące szereg państw członkowskich. Inwestycje stanowią również skuteczne narzędzie polityki przemysłowej UE. Odbudowa łańcuchów dostaw w UE oraz zwiększenie ich wydajności będą wymagały wysiłku. Niepewność, spadek popytu i zakłócenia w łańcuchach wartości zwiększyły koszty przedsiębiorstw. Przywrócenie wydajności i konkurencyjności kosztowej stało się wyzwaniem dla przedsiębiorstw w perspektywie krótkoterminowej. Innowacje sprzyjające ograniczeniu kosztów cieszą się coraz większym zainteresowaniem, lecz zwiększenie wydajności będzie stanowiło wyzwanie dla całej gospodarki. Społeczny koszt alternatywny braku wydajności wydatków publicznych będzie obciążeniem dla przedsiębiorstw i obywateli. Poprawa zarządzania oraz profesjonalne i wydajne wykorzystanie narzędzi udzielania zamówień publicznych będą bardziej konieczne niż kiedykolwiek wcześniej.

3. WSPÓLNY WYSIŁEK INSTYTUCJI UE I PAŃSTW CZŁONKOWSKICH

Bezprecedensowa sytuacja wymaga szczególnego podejścia w tegorocznym cyklu europejskiego semestru. W ciągu ostatnich dziesięciu lat europejski semestr stał się kluczowym narzędziem koordynacji krajowych polityk gospodarczych i polityk zatrudnienia. Stanowi on obecnie integralną część wysiłków UE na rzecz ograniczenia rozprzestrzeniania się wirusa, wspierania krajowych systemów ochrony zdrowia, ochrony i ratowania życia oraz przeciwdziałania społecznym i gospodarczym skutkom pandemii. W związku z tym w proponowanych zaleceniach podkreślono polityki gospodarcze i polityki zatrudnienia, które zostały dostosowane do nowych priorytetów społeczno-ekonomicznych wynikających z kryzysu związanego z COVID-19 w obszarach będących przedmiotem wspólnego zainteresowania.

To podejście jest możliwe jedynie dzięki jeszcze ściślejszej współpracy Komisji i państw członkowskich. Bliskie kontakty i intensywny dialog mają kluczowe znaczenie dla zrozumienia i określenia polityk i najlepszych praktyk przyjętych w celu złagodzenia społeczno-ekonomicznych skutków pandemii i przeciwdziałania im. W związku z tym Komisja zaktualizowała analizę sytuacji społeczno-gospodarczej w państwach członkowskich przedstawioną w sprawozdaniach krajowych na 2020 r., tak aby uwzględniała ona obecne uwarunkowania gospodarcze i społeczne w poszczególnych państwach członkowskich. W kwietniu Komisja organizowała spotkania dwustronne z państwami członkowskimi w formie wideokonferencji i utrzymuje stały dialog z państwami członkowskimi, wielostronnie i dwustronnie, w tym za pomocą odpowiednich komitetów oraz z urzędnikami ds. europejskiego semestru w stolicach państw członkowskich.

4. EUROPEJSKI SEMESTR I BUDŻET UE

Budżet UE jest jednym z czynników napędzających program gospodarczy UE. W obliczu bezprecedensowego wstrząsu gospodarczego budżet UE jest podstawowym narzędziem, które pozwoli sprostać wyzwaniom w perspektywie krótko- i długoterminowej. Wieloletnie ramy finansowe są ściśle powiązane z europejskim semestrem. Przewidziane w nich instrumenty oferują wzmocnione wsparcie finansowe kluczowych inwestycji i reform o długotrwałym wpływie na odporność gospodarki UE. Budżet UE toruje drogę dwojakiej transformacji – ekologicznej i cyfrowej, chroniąc jednocześnie społeczną gospodarkę rynkową i systemy opieki społecznej, aby zapewnić trwałą odbudowę i dążyć do konwergencji.

Chociaż nie wszystkie potrzeby inwestycyjne mogą być zaspokajane z funduszy UE, dzięki unijnym programom finansowym budżet UE oferuje dużą gamę możliwości. Zalecenia dla poszczególnych krajów w ramach europejskiego semestru zawierają wytyczne dotyczące reform i inwestycji w szereg instrumentów, takich jak programy operacyjne funduszy polityki spójności. Zasoby te mogą wspierać reformy i inwestycje określone w kontekście europejskiego semestru oraz mają kluczowe znaczenie dla odbudowy i dla wsparcia państw członkowskich w obecnym stanie zagrożenia gospodarki. Ukierunkowanie reform i inwestycji na obszary polityki o kluczowym znaczeniu przyspieszy proces odbudowy. Dalsze wzmocnienie powiązania europejskiego semestru z funduszami polityki spójności UE doprowadzi do lepszego i skuteczniejszego programowania, a tym samym do lepszych i bardziej ukierunkowanych inwestycji prowadzących również do szybszej odbudowy gospodarki.

Te powiązania operacyjne usprawniają istniejące procesy i zapewniają większą spójność między koordynacją polityki gospodarczej a wykorzystaniem funduszy UE. Analityczne podstawy europejskiego semestru mogą skutecznie pomóc państwom członkowskim i Komisji w dialogu prowadzącym do programowania funduszy.

Ścisłe powiązanie między budżetem UE a europejskim semestrem jest kluczowe dla zapewnienia stabilności, wydajności i sprawiedliwości podczas odbudowy gospodarczej w UE; filarem tego procesu będzie dwojaka transformacja – ekologiczna i cyfrowa.

DALSZE KROKI

Komisja wzywa Radę Europejską do zatwierdzenia, a Radę do przyjęcia zaleceń dla poszczególnych krajów na lata 2020–2021. Na każdym kluczowym etapie europejskiego semestru członkowie Komisji odpowiedzialni za politykę gospodarczą będą omawiali zalecenia dotyczące polityki z przedstawicielami Parlamentu Europejskiego.

Komisja wzywa też państwa członkowskie do pełnego i terminowego wdrożenia zaleceń w ramach dialogu z partnerami społecznymi, organizacjami społeczeństwa obywatelskiego i innymi zainteresowanymi stronami na wszystkich szczeblach. Komisja będzie kontynuować współpracę z państwami członkowskimi i krajowymi zainteresowanymi stronami w trakcie całego procesu europejskiego semestru, aby zapewnić skuteczne działania następcze i wdrożenie zaleceń, w oparciu o zasadę szerokiej współodpowiedzialności za semestr.

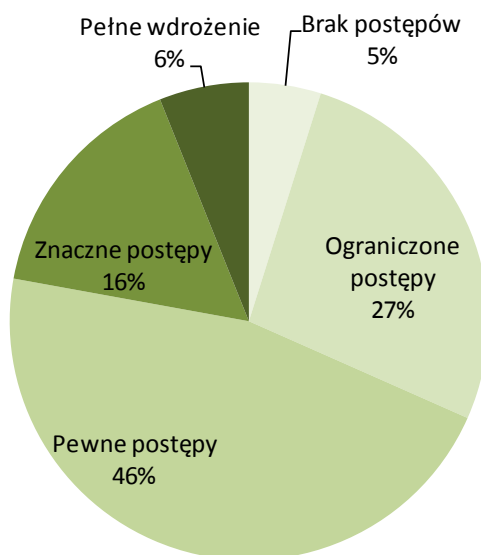
Ze względu na fakt, że proces odbudowy należy rozpocząć jak najszybciej, Komisja wzywa państwa członkowskie do pilnego przyjęcia nowych wieloletnich ram finansowych i do przygotowania stosownych programów na podstawie zaleceń dla poszczególnych krajów. Komisja jest też gotowa, aby na wniosek państw członkowskich udzielać im wsparcia w realizacji reform i pomóc odpowiednim organom w jak najlepszym wykorzystaniu unijnych funduszy.

DODATEK – POSTĘPY WE WDRAŻANIU ZALECEŃ DLA POSZCZEGÓLNYCH KRAJÓW

Wyzwania strukturalne nadal są istotne, a stawienie im czoła będzie miało kluczowe znaczenie dla trwałej odbudowy i wzrostu po kryzysie. Według obecnych prognoz bardziej odporne państwa członkowskie szybciej odzyskają równowagę, co pokazuje, jak ważne jest wdrożenie odpowiednich reform.

Od początku europejskiego semestru w 2011 r. pewne postępy we wdrażaniu osiągnięto w przypadku ponad dwóch trzecich zaleceń dla poszczególnych krajów. Podobnie jak w poprzednich latach proces wdrażania przebiega stabilnie (wykres 1). Stopień wdrożenia reform znacznie się jednak różni w zależności od obszaru polityki. W szczególności w ostatnich latach państwa członkowskie poczyniły największe postępy w sektorze usług finansowych, jak również w obszarze przepisów dotyczących ochrony zatrudnienia. Z drugiej strony postępy były szczególnie powolne, jeżeli chodzi o poszerzenie bazy podatkowej, opiekę zdrowotną i opiekę długoterminową, a systemy opieki zdrowotnej są obecnie dodatkowo obciążone z powodu pandemii COVID-19.

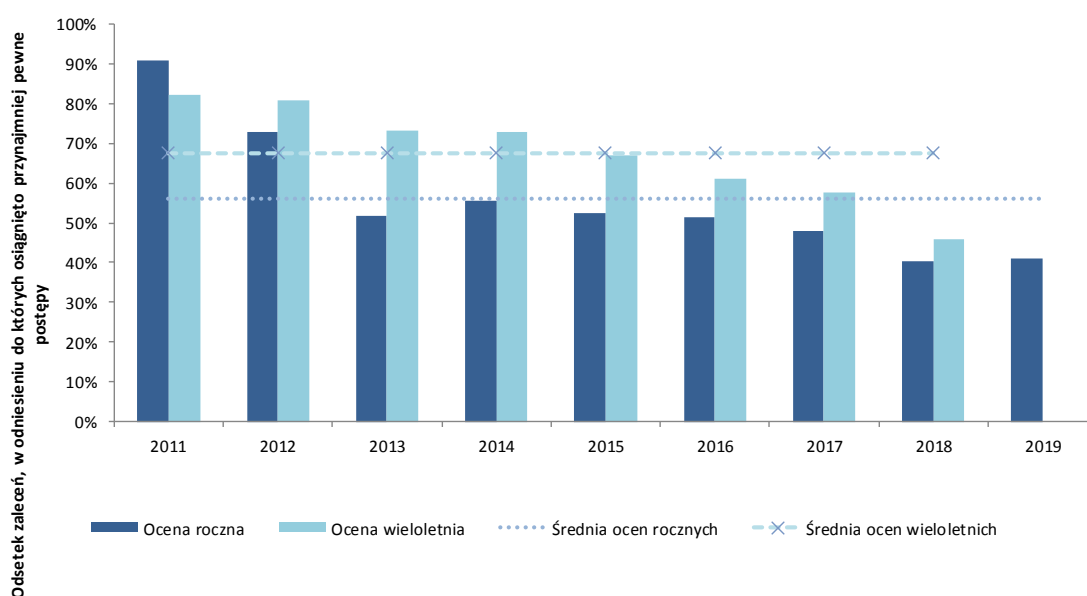
Wykres 1: Obecny poziom wdrożenia zaleceń dla poszczególnych krajów z lat 2011–2019



Uwaga: W ocenie wieloletniej uwzględnia się wdrożenie zaleceń od momentu ich przyjęcia do publikacji niniejszego komunikatu w maju 2020 r. Ocena ogólna zaleceń dla poszczególnych krajów związanych z polityką budżetową obejmuje zgodność z paktem stabilności i wzrostu.

Postępy we wdrażaniu zaleceń przyjętych w 2019 r. były ogólnie powolne. Państwa członkowskie poczyniły co najmniej „pewien postęp” w przypadku 4 z 10 zaleceń skierowanych do nich w lipcu 2019 r. (zob. wykres 2). Wyniki te utrzymują się na stabilnym poziomie w porównaniu z ubiegłym rokiem. Niemniej jednak postępy te są nierównomierne w poszczególnych obszarach polityki. Reformy nadal są bardziej skutecznie realizowane w sektorze usług finansowych i w przypadku aktywnych polityk w zakresie rynku pracy; natomiast jedynie niewielkie postępy odnotowano we wdrażaniu zaleceń dotyczących wzmocnienia konkurencji w sektorze usług oraz długoterminowej stabilności finansów publicznych, w tym emerytur.

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



Uwaga: W ocenie wieloletniej uwzględnia się wdrożenie zaleceń od momentu ich przyjęcia do publikacji niniejszego komunikatu w maju 2020 r. W przypadku lat 2011 i 2012 trudniej jest porównać ocenę roczną z oceną wieloletnią z powodu różnych kategorii oceny zaleceń dla poszczególnych krajów.