



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 26.11.2015 r.
COM(2015) 690 final

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

Roczna analiza wzrostu gospodarczego na 2016 r.

Stabilizacja ożywienia gospodarczego i sprzyjanie konwergencji

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

Roczna analiza wzrostu gospodarczego na 2016 r.

Stabilizacja ożywienia gospodarczego i sprzyjanie konwergencji

WPROWADZENIE

Unia Europejska odnotowuje umiarkowane ożywienie gospodarcze. Oczekuje się stopniowego przyspieszenia tempa aktywności gospodarczej. Stopa bezrobocia zmniejsza się, ale wciąż jest na rekordowo wysokim poziomie. Na ożywienie to korzystnie wpływają przejściowe pozytywne czynniki, w tym niskie ceny ropy, stosunkowo słabe euro oraz akomodacyjna polityka pieniężna. Jest ono również odzwierciedleniem pierwszych efektów reform przeprowadzonych w ostatnich kilku latach. Jednocześnie jednak więcej obaw budzą kwestie bezpieczeństwa i nasiliły się napięcia geopolityczne, a globalna sytuacja gospodarcza staje się coraz trudniejsza, w szczególności w gospodarkach wschodzących.

Wyniki gospodarcze i warunki społeczne w UE nadal są zróżnicowane, nierównomiernie przebiega też proces wdrażania reform. Wiele gospodarek nadal boryka się z długofalowymi wyzwaniami związanymi z wysokim poziomem bezrobocia długotrwałego i bezrobocia osób młodych. Wzrost wydajności przebiega powoli, co wpływa na konkurencyjność i poziom życia. Wysokie poziomy zadłużenia sektora prywatnego i długu publicznego przyczyniają się do wstrzymywania inwestycji. Utrzymujące się zakłócenia równowagi makroekonomicznej również hamują wzrost gospodarczy i zatrudnienie. Zakłócenia te zostały omówione w sprawozdaniu przedkładanym w ramach mechanizmu ostrzegania na 2016 r., które przyjęto wraz z niniejszą roczną analizą wzrostu gospodarczego¹.

Bezprecedensowy napływ uchodźców i osób ubiegających się o azyl w mijającym roku stanowi istotne nowe zjawisko w niektórych państwach członkowskich. Niesie ono za sobą bezpośrednie skutki w postaci dodatkowych wydatków publicznych w krótkim terminie. W perspektywie średnio- i długoterminowej zjawisko to może mieć również pozytywny wpływ na podaż pracy i wzrost gospodarczy, pod warunkiem że prowadzona jest odpowiednia polityka ułatwiająca dostęp do rynku pracy i sprzyjająca procesowi integracji.

W tej sytuacji polityka powinna być ukierunkowana na konsolidację ożywienia gospodarczego i sprzyjanie konwergencji prowadzącej do dorównania państwom osiąającym najlepsze wyniki. Państwa członkowskie powinny wykorzystać obecną sprzyjającą sytuację do skutecznego wprowadzenia w życie ambitnych reform i prowadzenia odpowiedzialnej polityki budżetowej. Aby zniwelować różnice gospodarcze i społeczne między państwami członkowskimi i w obrębie społeczeństw, potrzebny jest odnowiony proces konwergencji gospodarczej i społecznej.

Kluczowe ustalenia zawarte w prognozie Komisji z jesieni 2015 r.

- Dla UE jako całości prognozuje się wzrost realnego PKB z 1,9 % w 2015 r. do 2,0 % w 2016 r. i 2,1 % w 2017 r.
- Oczekuje się, że wskaźnik zatrudnienia w UE zwiększy się o 1,0 % w 2015 r. i o 0,9 % w latach 2016 i 2017; stopa bezrobocia zaś obniży się z 9,5 % w 2015 r. do 9,2 % w 2016 r. i 8,9 % w 2017 r.
- Roczna inflacja w UE ma wzrosnąć z 0 % w 2015 r. do 1,1 % w roku przyszłym i 1,6 % w 2017 r.
- Według prognoz łączna relacja deficytu do PKB dla całej UE zmniejszy się z szacowanego poziomu 2,5 % w tym roku do 1,6 % w 2017 r., zaś relacja długu do PKB spadnie z 87,8 % spodziewanych w tym roku do 85,8 % w 2017 r.

¹ COM(2015) 691.

W pierwszym roku urzędowania Komisja zrealizowała swoje zapowiedzi i przedstawiła ambitne inicjatywy ustawodawcze wspierające zatrudnienie i wzrost, sprzyjające konwergencji gospodarczej i zwiększające sprawiedliwość społeczną. Realizowany jest już zaproponowany przez Komisję plan inwestycyjny dla Europy zakładający przeznaczenie 315 mld EUR na tworzenie miejsc pracy i pobudzanie wzrostu gospodarczego. Komisja przedłożyła też serię konkretnych wniosków kładących podwaliny pod budowę jednolitego rynku², unii rynków kapitałowych³, unii energetycznej⁴ i jednolitego rynku cyfrowego⁵. Podjęto ważne kroki dla zapewnienia sprawiedliwego i skutecznego systemu opodatkowania przedsiębiorstw⁶. Komisja zapewniła podjęcie szybkich prac w związku z planem działania dotyczącym pogłębienia unii gospodarczej i walutowej (UGW), nakreślonym w sprawozdaniu pięciu przewodniczących.⁷ Wreszcie, Komisja konsekwentnie i nieprzerwanie prowadzi prace na rzecz skoordynowanej europejskiej reakcji na problemy związane z uchodźcami i migracją.

W ubiegłym roku Komisja, prezentując roczną analizę wzrostu gospodarczego na 2015 r., nakreśliła swoją strategię na rzecz zatrudnienia i wzrostu gospodarczego. Teraz, w rocznej analizie wzrostu gospodarczego na 2016 r., przedstawia priorytety na nadchodzący rok. Zapewnienie stabilności ożywienia gospodarczego i odnowienie procesu konwergencji może zostać osiągnięte jedynie pod warunkiem współdziałania wszystkich instytucji UE i państw członkowskich. Wymaga to ścisłego zaangażowania Parlamentu Europejskiego i parlamentów narodowych, partnerów społecznych, władz lokalnych, regionalnych i krajowych oraz ogółu społeczeństwa obywatelskiego. Zgodnie z wnioskiem zawartym w komunikacie dotyczącym dokończenia budowy UGW Komisja konsultowała się z Parlamentem Europejskim przed przedstawieniem niniejszej rocznej analizy wzrostu gospodarczego⁸. Parlament Europejski nadal będzie odgrywał przewodnią rolę i wyznaczał kierunki polityki w obszarze priorytetów gospodarczych i społecznych. Parlamenti narodowe mają szczególnie cenną rolę do odegrania w umacnianiu demokratycznej rozliczalności, przejrzystości i promowaniu odpowiedzialności za reformy.

1. Priorytety polityczne

Priorytety gospodarcze i społeczne określone w rocznej analizie wzrostu gospodarczego na 2015 r. nadal są ważne, ale trzeba zwiększyć wysiłki polityczne, aby zapewnić stabilność ożywienia gospodarczego, uwolnić inwestycje, wzmocnić zdolności dostosowawcze państw członkowskich UE, zwiększać wydajność produkcji i przyspieszyć proces konwergencji. Mając to na uwadze, Komisja proponuje w 2016 r. skupić działania wokół trzech priorytetów:

– **Ożywienie inwestycji** – (i) postępow, jakie poczyniono w zakresie uruchamiania inwestycji prywatnych i publicznych oraz wyboru strategicznych projektów w ramach planu inwestycyjnego dla Europy, musi towarzyszyć usprawnienie otoczenia regulacyjnego i inwestycyjnego na szczeblu krajowym i unijnym; (ii) należy dokończyć tworzenie unii

² COM(2015) 550.

³ COM(2015) 468.

⁴ COM(2015) 080.

⁵ COM(2015) 192.

⁶ COM(2015) 302.

⁷ COM(2015) 600.

⁸ W tym podczas posiedzenia plenarnego w dniu 11 listopada 2015 r.

bankowej, aby wzmocnić stabilność finansową w strefie euro i poza nią, oraz przyspieszyć prace nad unią rynków kapitałowych, tak aby przedsiębiorstwa miały dostęp do większej liczby i bardziej zróżnicowanych źródeł finansowania, a sektor finansowy mógł w pełni wspierać gospodarkę realną; należy też zająć się problemem skumulowanego zadłużenia, które wstrzymuje decyzje o finansowaniu i inwestycjach; (iii) priorytety inwestycyjne muszą wykraczać poza tradycyjną infrastrukturę i obejmować kapitał ludzki i powiązane inwestycje społeczne.

– **Realizacja reform strukturalnych służących modernizacji naszych gospodarek** – (i) proces reform musi się opierać na skutecznej koordynacji działań między państwami członkowskimi i mieć na celu lepszą wydajność i konwergencję; (ii) polityka w zakresie rynku pracy musi zapewniać równowagę między elastycznością a względami bezpieczeństwa; szczególną uwagę należy poświęcić problemowi bezrobocia osób młodych i długotrwałego bezrobocia; (iii) bardziej zintegrowane i konkurencyjne rynki produktów i usług powinny sprzyjać innowacyjności i tworzeniu miejsc pracy.

– **Odpowiedzialna polityka budżetowa** – (i) w wielu państwach należy w dalszym ciągu wspierać konsolidację budżetową sprzyjającą wzrostowi gospodarczemu i sprawiedliwości społecznej; (ii) trzeba też zająć się problemem obecnych w systemach podatkowych czynników zniechęcających do tworzenia miejsc pracy i sprawić, by systemy te były bardziej sprawiedliwe i jeszcze skuteczniejsze; (iii) powinno się modernizować systemy ochrony socjalnej, aby efektywnie reagowały na zagrożenia w całym cyklu życia, a jednocześnie były stabilne finansowo wobec przyszłych wyzwań demograficznych.

Wymienione priorytety są potwierdzeniem planu działania nakreślonego przez pięciu przewodniczących w celu dokończenia budowy unii gospodarczej i walutowej. Uwzględniają również w większym zakresie zatrudnienie i wyniki społeczne.

Wykorzystując doświadczenia zdobyte w ubiegłym roku, europejski semestr przekształcono tak, że będzie on teraz przebiegał w dwóch następujących po sobie fazach, w których wyraźniej rozróznilo fazę europejską (od listopada do lutego) i fazę krajową (od lutego do czerwca). Oprócz koniecznej usprawnionej koordynacji polityk gospodarczych i procedur budżetowych wszystkich państw członkowskich strefy euro oraz zaostrzonego nadzoru nad tymi politykami i procedurami istnieje potrzeba monitorowania i dokładnej analizy ogólnej sytuacji gospodarczej, społecznej i budżetowej strefy euro jako całości oraz uwzględniania tej analizy podczas kształtowania polityk krajowych. Aby na wcześniejszym etapie brać pod uwagę wyzwania dotyczące całej strefy euro, Komisja wraz z niniejszą roczną analizą wzrostu gospodarczego publikuje teraz swój wniosek w sprawie zaleceń dla strefy euro.⁹

Strategia „Europa 2020” – lepsze wdrażanie i monitorowanie

Ogłoszona w 2010 r. jako unijna strategia na rzecz inteligentnego, trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu, strategia „Europa 2020” zawiera pięć ambitnych celów, które mają zostać osiągnięte przez UE do 2020 r. w obszarach zatrudnienia, badań i rozwoju, zmiany klimatu i energii, edukacji oraz zwalczania ubóstwa i wykluczenia społecznego. Wprawdzie jesteśmy na właściwej drodze do osiągnięcia celów dotyczących zmiany klimatu, energii i edukacji, z powodu kryzysu opóźnił się jednak postęp w pozostałych obszarach, w szczególności walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym, w których sytuacja uległa pogorszeniu. Strategia „Europa 2020” służy jako ramy odniesienia dla działań na poziomie UE – w Parlamencie Europejskim i w różnych formacjach Rady. Ponadto na szczeblach krajowym i regionalnym państwa członkowskie wyznaczyły własne cele krajowe w odpowiedzi na cele unijne. Składanie sprawozdań z

⁹ COM(2015) 692 i SWD(2015) 700.

osiągania tych celów odbywa się w kontekście dorocznych krajowych programów reform. Zbiorcze sprawozdania szczegółowo omawiające postępy w tej dziedzinie regularnie publikuje Eurostat¹⁰. Strategia „Europa 2020” nadaje kierunek strategicznym wyborom w pracach Komisji. Te strategiczne wybory decydują również o wydatkach UE: były drogowskazem w przygotowaniach wieloletnich ram finansowych na lata 2014–2020, programowaniu europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych oraz uruchamianiu nowych programów finansowania na poziomie UE. Dobrym tego przykładem jest stworzenie programu ramowego w zakresie badań, innowacji i rozwoju technologicznego – „Horyzont 2020”, którego finansowanie znacznie zwiększono pomimo ogólnego uszczuplenia zasobów budżetowych na poziomie UE.

W latach 2014–2015, zbliżając się do półmetka okresu objętego strategią „Europa 2020”, Komisja dokonała przeglądu dotychczasowych postępów, poczynając od komunikatu „Podsumowanie realizacji strategii »Europa 2020« na rzecz inteligentnego, trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu”. W ramach tych podsumowań przeprowadzono konsultacje publiczne, które wykazały, że strategia „Europa 2020” nadal postrzegana jest jako odpowiednie ramy dla działań wspierających zatrudnienie i wzrost na szczeblu UE i w poszczególnych państwach. Choć nie we wszystkich obszarach osiągnięto oczekiwane wyniki, strategia przyniosła wartość dodaną i wywołała pozytywne skutki zwłaszcza dzięki inicjowaniu na poziomie unijnym i w państwach członkowskich działań w obszarach, które stanowią kluczowe czynniki napędzające zatrudnienie i wzrost. Z konsultacji jednak wynika też, że państwa członkowskie jeszcze nie dość intensywnie angażują się w realizację strategii, a w szczególności potrzebna jest większa aktywność podmiotów w terenie.

W następstwie tego przeglądu Komisja będzie jak najlepiej wykorzystywać istniejącą strategię i jej narzędzia, usprawniając jej wdrażanie i monitorowanie w ramach europejskiego semestru. Na tej podstawie Komisja dostosowała wytyczne dla państw członkowskich dotyczące opracowywania krajowych programów reform, aby zagwarantować, że strategia „Europa 2020” w dalszym ciągu odgrywa ważną rolę w tym procesie.

Jednocześnie w przyszłym roku Komisja rozpocznie prace nad bardziej długoterminową wizją, wykraczającą poza perspektywę roku 2020, z uwzględnieniem także nowych celów zrównoważonego rozwoju na rok 2030 uzgodnionych przez Organizację Narodów Zjednoczonych. Podczas tych prac uwzględnione zostaną wnioski ze wspomnianego wyżej przeglądu strategii „Europa 2020”.

2. Ożywienie inwestycji

W sytuacji niskich stóp oprocentowania, dużej płynności na rynkach finansowych i procesu oddłużania podmiotów publicznych i prywatnych poziomy inwestycji wciąż są niskie. To pokazuje, jak potrzebny jest plan inwestycyjny dla Europy: wspólne działanie na rzecz inwestycji służących utrzymaniu konkurencyjności i pobudzających działalność gospodarczą. Celem planu jest stymulowanie finansowania inwestycji, usuwanie barier, podnoszenie poziomu innowacji i pogłębianie jednolitego rynku.

Wdrażanie planu inwestycyjnego dla Europy

Rok temu Komisja wystąpiła z propozycją planu inwestycyjnego, którego celem jest zmobilizowanie w ciągu trzech lat środków finansowych w wysokości co najmniej 315 mld euro na dodatkowe inwestycje i przywrócenie inwestycji do stabilnego poziomu sprzed kryzysu. Celem planu inwestycyjnego jest uruchomienie nowych nakładów inwestycyjnych w Europie, z wykorzystaniem zarówno istniejących, jak i nowych narzędzi, a przez to stworzenie lepszego otoczenia dla inwestycji i dalsze umacnianie jednolitego rynku.

Dzięki szybkiemu wsparciu Parlamentu Europejskiego i Rady oraz działaniom operacyjnym Europejskiego Banku Inwestycyjnego plan inwestycyjny już jest

¹⁰ „Inteligentniejsza, bardziej przyjazna dla środowiska i sprzyjająca włączeniu społecznemu gospodarka? Wskaźniki dotyczące wsparcia strategii „Europa 2020”, Eurostat, 2015 r.

realizowany. Zaproponowany przez Komisję w styczniu Europejski Fundusz na rzecz Inwestycji Strategicznych jest już w pełni operacyjny i wspiera projekty związane z większym ryzykiem i wyższym zyskiem, na które inaczej trudno byłoby znaleźć środki finansowe. Zaczęło też funkcjonować Europejskie Centrum Doradztwa Inwestycyjnego, którego celem jest wspieranie inwestorów i promotorów projektów. Na początku przyszłego roku uruchomiony zostanie Europejski portal projektów inwestycyjnych, który służyć będzie reklamowaniu potencjalnych projektów inwestycyjnych wśród inwestorów na podstawie wiarygodnych i prostych kryteriów odniesienia. Ponadto wiele państw członkowskich zobowiązało się do wniesienia znaczących wkładów finansowych na rzecz działań Funduszu, za pośrednictwem krajowych banków rozwoju lub w inny sposób.

Aby kontynuować ten postęp, zachęca się państwa członkowskie, aby w dalszym ciągu upowszechniały informacje na temat EFIS oraz wspierały opracowywanie prywatnych i publicznych projektów inwestycyjnych i platform inwestycyjnych w celu zgłoszenia ich do Europejskiego Banku Inwestycyjnego, aby uzyskać finansowanie z EFIS, oraz do Europejskiego portalu projektów inwestycyjnych, aby przyciągnąć potencjalnych inwestorów. Usługi Europejskiego Centrum Doradztwa Inwestycyjnego mogłyby być wykorzystywane w celu tworzenia lepszych projektów inwestycyjnych i dostępu do możliwości finansowania ze środków UE. Ponadto zachęca się państwa członkowskie, które jeszcze nie przeznaczyły środków na plan inwestycyjny, aby to zrobiły.

Państwa członkowskie powinny też w pełni wykorzystywać możliwość łączenia EFIS z innymi funduszami UE – w ramach inicjatywy „Horyzont 2020”, instrumentu „Łącząc Europę” i europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych – zwłaszcza że unijne programy objęte wieloletnimi ramami finansowymi na lata 2014–2020 nasilają teraz działalność i w coraz większym stopniu wspierają miejscowe inwestycje w infrastrukturę, innowacje i wiedzę w całej Europie. Państwa członkowskie powinny identyfikować i usuwać specyficzne bariery administracyjne lub regulacyjne, które utrudniają szybkie udostępnienie środków finansowych. W ramach trwającego przeglądu wieloletnich ram finansowych Komisja zbada też postępy w stosowaniu funduszy UE, aby je uprościć i usprawnić ich wykorzystywanie oraz zwiększyć efekt synergii z funduszami krajowymi i finansowaniem ze środków prywatnych, maksymalnie wykorzystując efekt dźwigni w inwestycjach krajowych.

Postępy w zakresie EFIS¹¹: wkłady państw członkowskich i zatwierdzone projekty

Dziewięć państw członkowskich zapowiedziało wniesienie wkładu do planu inwestycyjnego, w większości przypadków za pośrednictwem krajowego banku rozwoju: Bułgaria (100 mln EUR), Niemcy (8 mld EUR), Hiszpania (1,5 mld EUR), Francja (8 mld EUR), Włochy (8 mld EUR), Luksemburg (80 mln EUR), Słowacja (400 mln EUR), Polska (8 mld EUR) i Zjednoczone Królestwo (8,5 mld EUR/6 mld GBP).

Jeśli chodzi o małe i średnie przedsiębiorstwa oraz spółki o średniej kapitalizacji, finansowane za pośrednictwem „segmentu MŚP”, to EFIS umożliwił Europejskiemu Funduszowi Inwestycyjnemu (EFI) wzmocnienie operacji w ramach programów COSME i „Horyzont 2020” oraz pobudzenie wzrostu w sektorze MŚP. Jak dotąd, w ramach EFI zatwierdzono 69 projektów, których pośrednicy finansowi pochodzą z 18 państw: Belgia, Bułgaria, Republika Czeska, Dania, Estonia, Francja, Niemcy, Węgry, Irlandia, Włochy, Luksemburg, Niderlandy, Polska, Portugalia, Rumunia, Słowenia, Szwecja i Zjednoczone Królestwo. W EFI podpisano już 56 operacji o łącznym finansowaniu ze środków EFIS wynoszącym około 1,4 mld EUR. Oczekuje się, że kwota ta przyczyni się do uruchomienia inwestycji na ponad 22 mld EUR. Beneficjentami tych projektów ma być około 71 000 MŚP i spółek o średniej kapitalizacji, między innymi z Belgii, Bułgarii, Republiki Czeskiej, Francji, Niemiec, Włoch, Luksemburga, Niderlandów, Polski, Portugalii, Słowenii i Zjednoczonego Królestwa.

¹¹ Stan na dzień 18 listopada 2015 r.

Ponadto Europejski Bank Inwestycyjny zatwierdził 32 projekty w „segmencie infrastruktury i innowacji”, dla których wystąpił o unijną gwarancję w ramach EFIS. Projekty te są realizowane w następujących państwach członkowskich: Austria, Belgia, Dania, Francja, Finlandia, Niemcy, Irlandia, Włochy, Niderlandy, Słowacja, Hiszpania i Zjednoczone Królestwo. Około połowa tych projektów dotyczy wspierania energii ze źródeł odnawialnych, efektywności energetycznej i innych inwestycji, które przyczyniają się do przechodzenia na gospodarkę niskoemisyjną. Pozostałe to projekty w dziedzinie badań i rozwoju, innowacji w przemyśle, infrastruktury cyfrowej i społecznej, transportu, a także dostępu do finansowania dla mniejszych przedsiębiorstw.

Z postępów poczynionych do tej pory w tych dwóch obszarach wynika, że plan inwestycyjny przyczynił się do uruchomienia ponad 44 mld EUR dodatkowego finansowania w UE. EBI niedawno ogłosił, że oczekuje się, iż do końca 2015 r. EFIS zmobilizuje około 50 mld EUR na inwestycje w Europie.

Istnieje też pilna potrzeba zajęcia się poprawą otoczenia inwestycyjnego przez następujące działania: zapewnienie większej przewidywalności przepisów; usprawnienie i zróżnicowanie źródeł finansowania; a także zapewnienie równych warunków działania w Unii Europejskiej i usunięcie barier dla inwestycji zarówno z UE, jak i spoza UE. W tym celu na poziomie UE podjęto już różne działania, określone w strategii na rzecz jednolitego rynku, unii energetycznej i jednolitego rynku cyfrowego. Wysiłkom UE muszą towarzyszyć działania na szczeblu krajowym.

Z myślą o przyspieszeniu zmian w tych obszarach i zwiększeniu atrakcyjności państw członkowskich dla inwestorów wraz z roczną analizą wzrostu gospodarczego publikowane są – dla każdego państwa – informacje na temat najważniejszych wyzwań związanych z inwestycjami na poziomie krajowym¹². Wstępna analiza dotycząca przeszkód dla inwestycji w każdym z państw członkowskich potwierdza, że między państwami istnieją duże różnice pod względem wzorców inwestowania i barier dla inwestycji. Nie ma zatem jednego dobrego rozwiązania dla wszystkich. W ramach odnowionego europejskiego semestru Komisja zamierza nawiązać dialog z państwami członkowskimi (m.in. za pośrednictwem dyskusji tematycznych w Radzie) na temat tych wyzwań i możliwości ich wyeliminowania. Dalsza analiza tych zagadnień będzie przebiegać w kontekście sprawozdań krajowych przewidzianych na luty 2016 r.

Poprawa warunków finansowania gospodarki realnej

Warunki kredytowania znacznie się poprawiły, ale wciąż istnieją różnice między państwami członkowskimi. Przedsiębiorstwa stykają się z różnymi warunkami finansowania w zależności od swojej lokalizacji. Trzeba więc kontynuować wspieranie polityki służącej przywróceniu przystępnych warunków finansowania we wszystkich państwach członkowskich.

Ponadto wiele państw boryka się z problemem nawisu długu sektora prywatnego i wysokim poziomem kredytów zagrożonych, które utrudniają funkcjonowanie pośrednictwa finansowego i wstrzymują decyzje inwestycyjne w sektorze przedsiębiorstw. W niektórych państwach członkowskich ograniczone zdolności do rozwiązywania problemu kredytów zagrożonych są przeszkodą dla banków w ponownym udzielaniu kredytów i pożyczek.

Wyzwaniem jest też potrzeba złagodzenia obciążenia związanego z obsługą zadłużenia w sektorze prywatnym. Wymaga to wprowadzenia nowoczesnych i skutecznych ram umożliwiających rozwiązywanie problemów niewypłacalności i upadłości przedsiębiorstw.

¹² COM(2015) 400.

Dobrze funkcjonujące ramy prawne dotyczące niewypłacalności są niezbędne dla decyzji o inwestycjach, ponieważ definiują one prawa kredytodawców i kredytobiorców na wypadek trudności finansowych.

Unia bankowa jest dużym osiągnięciem na drodze do wzmocnienia stabilności finansowej unii gospodarczej i walutowej. Wszystkie państwa członkowskie muszą jak najszybciej dokonać transpozycji właściwego prawodawstwa. W szczególności niezbędne jest szybkie wdrożenie dyrektywy w sprawie naprawy oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków, a także ostatnich zmian do dyrektywy w sprawie systemów gwarancji depozytów. Jednocześnie Komisja przedstawiła dodatkowe środki służące dokończeniu budowy unii bankowej we wniosku w sprawie europejskiego systemu gwarantowania depozytów¹³. Równolegle prowadzone będą również prace nad dalszą redukcją ryzyka w sektorze bankowym.

Potrzebne są też działania na rzecz usunięcia przeszkód w swobodnym przepływie kapitału na jednolitym rynku oraz zróżnicowania i rozszerzenia źródeł finansowania gospodarki realnej. W tym celu Komisja przedstawiła ambitny plan działania, którego celem jest stworzenie do 2019 r. unii rynków kapitałowych. Niektóre środki konieczne do osiągnięcia tego celu mają charakter prawny i muszą zostać uzgodnione na poziomie unijnym. Takie inicjatywy UE muszą jednak zostać uzupełnione o działania na szczeblu krajowym, na przykład wysiłki na rzecz ograniczenia obciążeń administracyjnych lub unikanie stawiania dodatkowych wymogów, takich jak bariery podatkowe dla inwestycji transgranicznych, przy transpozycji dyrektyw do prawa krajowego (nadmiernie rygorystyczne wdrażanie).

Inwestowanie w kapitał ludzki

Inteligentne inwestowanie w kapitał ludzki Europy oraz nastawione na wyniki reformy systemów kształcenia i szkolenia są elementem niezbędnych działań na rzecz przywrócenia zatrudnienia i trwałego wzrostu gospodarczego. Umożliwienie ludziom zdobywania właściwych umiejętności napędza innowacje i konkurencyjność oraz jest podstawą wysokiej wydajności i najlepszym sposobem na zapobieganie bezrobociu i ograniczanie ryzyka ubóstwa i wykluczenia społecznego. Choć UE przoduje pod względem umiejętności i wiedzy, jej systemy kształcenia i szkolenia nie osiągają tak dobrych wyników w skali międzynarodowej, jak powinny. Około 20 % ludności w wieku produkcyjnym posiada tylko bardzo podstawowe umiejętności, takie jak umiejętność czytania, pisania i liczenia, a 39 % przedsiębiorstw ma trudności ze znalezieniem pracowników wykazujących się wymaganymi umiejętnościami. Te trudności pogłębiły się na skutek kilkuletniego kryzysu i szybko rozwijającego się modelu pracy w gospodarce cyfrowej: bezrobocie dotyka bowiem zwłaszcza osoby o niskich kwalifikacjach. W wielu sektorach i regionach zwiększyło się niedopasowanie umiejętności do potrzeb rynku pracy.

Ponadto ważne jest, by państwa członkowskie w szerszym zakresie wspierały inwestycje społeczne, w tym w obszarach ochrony zdrowia, opieki nad dziećmi, mieszkalnictwa i usług rehabilitacji, aby zwiększyć obecne i przyszłe zdolności obywateli do aktywności zawodowej i dostosowywania się do rynku pracy. Wiele można zdziałać przy pomocy programów UE, takich jak europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne. Inwestycje społeczne z czasem przynoszą zyski gospodarcze i społeczne, przede wszystkim pod względem perspektyw

¹³ COM(2015) 586.

zatrudnienia, dochodów z pracy i wydajności pracy, zapobiegania ubóstwu i zwiększania spójności społecznej. Infrastruktura społeczna powinna być tworzona w sposób bardziej elastyczny, spersonalizowany i lepiej zintegrowany, aby promować aktywne włączenie osób najsłabiej związanych z rynkiem pracy.

3. Realizacja reform strukturalnych służących modernizacji naszych gospodarek

Skuteczne wdrażanie reform zapewniających prawidłowe otoczenie regulacyjne i instytucjonalne oraz sprawne funkcjonowanie gospodarki ma kluczowe znaczenie dla zachęcania do inwestycji, tworzenia miejsc pracy, podnoszenia poziomu życia i dążenia do konwergencji w Unii Europejskiej.

Wszystkie państwa członkowskie powinny wykorzystać obecne sprzyjające warunki, by zwiększyć wysiłki na rzecz prawidłowo działającego rynku pracy, rynku produktowego i kapitałowego, wysokiej jakości systemów kształcenia i szkolenia, nowoczesnych i wydajnych systemów zabezpieczenia społecznego, a także na rzecz promowania innowacji i przedsiębiorczości.

Lepsza koordynacja i wspieranie reform strukturalnych

Państwa członkowskie prowadzą działania zmierzające do modernizacji swoich gospodarek i zniwelowania zakłóceń równowagi makroekonomicznej stwierdzonych w poprzednich latach¹⁴, lecz w niektórych obszarach nadal występują problemy i pojawiają się nowe wyzwania. Kwestie te omówiono w sprawozdaniu przedkładanym w ramach mechanizmu ostrzegania na 2016 r., opublikowanym wraz z niniejszą roczną analizą wzrostu. W sprawozdaniu wymieniono szereg państw, dla których zostanie opracowana szczegółowa ocena sytuacji w ramach procedury dotyczącej zakłóceń równowagi makroekonomicznej.

Pomimo wznowienia procesu konwergencji wyniki państw członkowskich wyraźnie od siebie odbiegają w niektórych obszarach mających kluczowe znaczenie dla wydajności i konwergencji. Komisja zamierza podjąć dyskusję z państwami członkowskimi i najważniejszymi zainteresowanymi stronami na temat zarówno obecnych wyzwań, jak i optymalnych rozwiązań politycznych, a co za tym idzie, zachęcać do konwergencji celem dorównania państwom osiągającym najlepsze wyniki. Benchmarking, tj. analiza porównawcza przy wykorzystaniu konkretnej wartości odniesienia¹⁵ w postaci wskaźników dotyczących wyników gospodarczych i sytuacji społecznej oraz odnośnych polityk w każdym z państw członkowskich, może być pożytecznym narzędziem pozwalającym stwierdzić słabe wyniki i konieczność podjęcia działań na wczesnym etapie, monitorować postępy i skutecznie podawać wyniki działań politycznych do wiadomości publicznej. Może ona przyczynić się do zwiększenia odpowiedzialności państw członkowskich za reformy strukturalne i zapewnienia ich realizacji.

Komisja będzie sukcesywnie proponować opracowywanie wartości odniesienia i wymianę najlepszych praktyk we wszystkich obszarach polityki, korzystając z obecnej

¹⁴ COM(2015) 691.

¹⁵ Wskaźniki ocenia się zazwyczaj w odniesieniu do jednej lub kilku istotnych wartości. Może to być na przykład średnia, górne 25 %, najlepszy w swojej kategorii, państwo sąsiednie lub państwo, którego wynikiom chce się dorównać.

analizy tematycznej opracowanej z udziałem państw członkowskich na różnych forach. W sprawozdaniu pięciu przewodniczących pt. „Dokończenie budowy europejskiej unii gospodarczej i walutowej”¹⁶ podkreślono znaczenie wspólnych standardów dla osiągnięcia konwergencji i zbliżonego poziomu odporności struktur gospodarczych. W sprawozdaniu zasugerowano, że takie wspólne standardy powinny przede wszystkim dotyczyć rynków pracy, konkurencyjności, otoczenia biznesu i administracji publicznej, a także niektórych aspektów polityki podatkowej.

Ponadto finansowanie ze środków UE może odgrywać zasadniczą rolę we wspieraniu realizacji reform i zapewnieniu gospodarce realnej bezpośredniego zastrzyku inwestycyjnego, pod warunkiem że środki te zostaną mądrze przeznaczone i skutecznie wykorzystane. W tym kontekście priorytety nakreślone w niedawnych zaleceniach dla poszczególnych krajów zostały uwzględnione w programowaniu europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych na lata 2014-2020. Aby wspierać reformy strukturalne, Komisja dążyć będzie do lepszego wykorzystania europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych w celu wsparcia wykonania zaleceń dla poszczególnych krajów, w tym przez zastosowanie działań łączących skuteczność tych funduszy z należytym zarządzaniem gospodarczym. Państwa członkowskie powinny dołożyć wszelkich starań, by zapewnić pełne wykorzystanie środków UE. Realizacja reform będzie jednocześnie wspierana w ramach odpowiednich programów finansowania UE w odnośnych dziedzinach polityki oraz za pomocą stopniowego uruchamiania pomocy technicznej oferowanej przez działającą w Komisji Służbę ds. Wspierania Reform Strukturalnych. Rocznej analizie wzrostu gospodarczego towarzyszy wniosek w sprawie finansowania pomocy technicznej dla państw członkowskich¹⁷.

Zwiększenie zatrudnienia i polityki społecznej sprzyjające włączeniu społecznemu

Tworzenie miejsc pracy musi pozostać kluczowym celem reform. W związku ze stopniowym ożywieniem gospodarczym zaczęło spadać bezrobocie. Rolę w zachodzących pozytywnych zmianach odegrały wspierające polityki makroekonomiczne i wpływ reform strukturalnych. Zbyt wielu osobom poszukującym pracy nadal trudno jest jednak znaleźć zatrudnienie z uwagi na niski popyt, a niekiedy brak umiejętności wymaganych na oferowanym stanowisku pracy.

Jak podkreślono w projekcie wspólnego sprawozdania o zatrudnieniu¹⁸, wskaźnik bezrobocia wciąż jest zdecydowanie za wysoki: w sierpniu 2015 r. bez pracy było 23 mln Europejczyków. Ponadto blisko połowa tych osób¹⁹ była bezrobotna od ponad roku. Od 2008 r. bezrobocie długotrwale wzrosło prawie dwukrotnie²⁰, przy czym sytuacja w poszczególnych państwach członkowskich była bardzo zróżnicowana. Pomimo ogólnej tendencji spadkowej bezrobocie osób młodych nadal utrzymuje się na bardzo wysokim poziomie: wskaźniki bezrobocia w większości państw członkowskich przekraczają 20 %. Organy krajowe, regionalne i lokalne powinny zintensyfikować działania w dziedzinie bezrobocia osób młodych zgodnie z gwarancją dla młodzieży przez wdrożenie systemowych zmian w procesie przechodzenia ze środowiska edukacyjnego do środowiska zawodowego,

¹⁶ Sprawozdanie z dnia 22 czerwca 2015 r., zob. także COM(2015) 600.

¹⁷ COM(2015) 701.

¹⁸ COM(2015) 700.

¹⁹ Ponad 12 mln.

²⁰ Wyniosło 5,1 % w UE i 6,1 % w 2014 r. w obszarze euro.

przez polityki aktywizacji i za pomocą sprawnie funkcjonujących publicznych służb zatrudnienia.

Utrzymujące się bezrobocie długotrwałe rzutuje na całe społeczeństwo i niesie z sobą tragiczne skutki społeczne dla osób, których dotyczy, oraz ma negatywny wpływ na wzrost gospodarczy i finanse publiczne. Ten rodzaj bezrobocia stanowi jeden z czynników powiązanych ze wzrostem ubóstwa w UE od początku kryzysu. W 2014 r.²¹ jedna czwarta ludności w Unii Europejskiej była zagrożona ubóstwem lub wykluczeniem społecznym.

Państwa członkowskie powinny zintensyfikować działania na rzecz walki z bezrobociem długotrwałym zgodnie z wytycznymi zaproponowanymi w zaleceniu w sprawie integracji osób długotrwałe bezrobotnych na rynku pracy.²² W szczególności należy dążyć do zapewnienia umów w sprawie integracji na rynku pracy i do ustanowienia pojedynczego punktu kontaktowego, aby zapewnić osobom długotrwałe bezrobotnym korzystanie z indywidualnego podejścia, uproszczonego dostępu i bardziej przejrzystego wsparcia.

Należy kontynuować działania polityczne zmierzające do zlikwidowania czynników zniechęcających do przedsiębiorczości i tworzenia miejsc pracy, które to czynniki są głęboko zakorzenione w różnych systemach krajowych. W szczególności należy opracowywać i wdrażać takie systemy opodatkowania pracy i systemy zabezpieczenia społecznego, które będą zachęcać do inwestycji i tworzenia miejsc pracy. We wrześniu 2015 r. Eurogrupa wydała wspólne zasady, które powinny być kierunkowskazem dla państw członkowskich należących do strefy euro, jak obniżyć klin podatkowy. Eurogrupa ustaliła, że dokona analizy porównawczej obciążenia w postaci opodatkowania pracy w państwach członkowskich należących do strefy euro w stosunku do średniej UE ważonej PKB. Bieżąca analiza porównawcza i towarzysząca jej wymiana najlepszych praktyk powinna nadać nowy impuls reformie opodatkowania pracy na poziomie krajowym i wesprzeć państwa członkowskie w ich działaniach zmierzających do obniżenia łącznych kosztów zatrudnienia przez obniżenie klina podatkowego.²³ Ponadto państwa członkowskie powinny podjąć działania stymulujące rozwój innowacyjnej działalności typu 'start-up' i ułatwić tworzenie miejsc pracy zwłaszcza w małych i średnich przedsiębiorstwach.

W niektórych państwach członkowskich rozdzźwięk między wskaźnikiem zatrudnienia kobiet a wskaźnikiem zatrudnienia mężczyzn jest nadal szczególnie duży. Pomimo faktu, że kobiety wypadają przeważnie lepiej od mężczyzn pod względem poziomu wykształcenia, wciąż są one niedostatecznie reprezentowane na rynku pracy. Państwa członkowskie powinny stosować kompleksowe podejście do zapewnienia lepszej równowagi między życiem zawodowym a prywatnym, które uwzględnia m.in. placówki opieki, przepisy o urloпах i elastycznych formach zatrudnienia, a także systemy podatkowe i systemy zabezpieczenia społecznego, które nie zniechęcają drugich żywicieli rodziny do podjęcia pracy lub pracowania w większym wymiarze. Szczególną uwagę należy poświęcić osobom samotnie wychowującym dzieci oraz osobom sprawującym opiekę nad innymi członkami rodziny.

Osiągnięcie elastyczności i bezpieczeństwa zatrudnienia wymaga kompleksowych działań reformatorskich, których celem jest jednocześnie segmentacja rynku pracy,

²¹ Ostatnie dostępne dane.

²² Wniosek dotyczący zalecenia Rady w sprawie integracji osób długotrwałe bezrobotnych na rynku pracy COM(2015) 462.

²³ Oświadczenie Eurogrupy w sprawie planu reform strukturalnych - dyskusje tematyczne dotyczące wzrostu gospodarczego i miejsc pracy: analiza porównawcza obciążenia w postaci opodatkowania pracy, 638/15, 12/09/2015.

odpowiednie zmiany wynagrodzeń, dobrze zaprojektowane systemy wsparcia dochodu, polityki ułatwiającej zmianę pracy i zapewniające osobom poszukującym pracy odpowiednie umiejętności i lepsze dopasowanie tych umiejętności do ofert pracy. Takie podejście może odnieść sukces tylko wtedy, gdy opiera się na dużym zaangażowaniu ze strony partnerów społecznych.²⁴

By zapewnić wysokie wskaźniki zatrudnienia w UE i dokonać postępów w zakresie konwergencji, realne wynagrodzenia muszą nadal ewoluować odpowiednio do wydajności w perspektywie średnioterminowej. W tym procesie ważną rolę odgrywają partnerzy społeczni. Przepisy regulujące ustalanie wynagrodzeń, w tym dotyczące układów zbiorowych, powinny zapewniać pewien stopień elastyczności w przypadku zróżnicowanego wzrostu płac między sektorami oraz w obrębie sektorów, tak by płace realne i zmiany w wydajności były z czasem odpowiednio z sobą skorelowane. W tym kontekście ważne jest zapewnienie reprezentacji pracowników oraz skuteczna koordynacja metod pertraktacji w obrębie różnych szczebli i między tymi szczeblami.

Państwa członkowskie powinny kontynuować modernizację i upraszczanie przepisów z zakresu ochrony zatrudnienia, a co za tym idzie zapewnić skuteczną ochronę pracowników i sprzyjać zmianom stanu na rynku pracy: zmianie pracy i zawodu. Stabilne i przewidywalne stosunki pracy, a przede wszystkim bardziej trwałe charakter umów o pracę skłaniają pracodawców i pracowników do większego inwestowania w umiejętności i uczenie się przez całe życie. Trwałe szanse na karierę zawodową lub poprawę zarobków sprawiają, że pracownicy mogą planować swoją przyszłość. W ostatnich latach czynnikiem stymulującym wzrost ogólnego zatrudnienia była głównie rosnąca liczba umów na czas określony, co nie jest niczym niezwykłym na wczesnych etapach ożywienia gospodarczego. Ogólniejszy trend w kierunku bardziej elastycznych rynków pracy powinien nie tylko sprzyjać wzrostowi zatrudnienia, lecz również umożliwić przechodzenie na umowy o pracę, które mają bardziej trwały charakter. Nie powinien natomiast przyczyniać się do powstawania bardziej niepewnych form zatrudnienia. Państwa członkowskie powinny również wzmocnić wysiłki w zakresie zwalczania nielegalnego zatrudnienia.

Potrzebne są bardziej skuteczne systemy zabezpieczenia społecznego, by móc zmierzyć się z ubóstwem i wykluczeniem społecznym, dbając przy tym o trwale finanse publiczne i zachęty do podejmowania pracy. Wszelkie takie działania muszą być kontynuowane dla zapewnienia, aby świadczenia pracownicze, świadczenia dla bezrobotnych i systemy dochodu minimalnego stanowiły zachętę do wejścia na rynek pracy. Odpowiednie i dobrze zorganizowane wsparcie dochodu, takie jak świadczenia dla bezrobotnych i systemy dochodu minimalnego pozwalają osobom bezrobotnym inwestować w poszukiwanie pracy i w szkolenia, a tym samym zwiększają ich szanse na znalezienie zatrudnienia odpowiadającego ich umiejętnościom.

Konieczne są kompleksowe środki integracji w przypadku osób bardziej oddalonych od rynku pracy, zwłaszcza w odpowiedzi na niedawny napływ dużej liczby uchodźców. Integracja migrantów, w szczególności uchodźców, wymaga kompleksowego podejścia, by ułatwić im dostęp do rynku pracy i ogólnie uczestnictwo w życiu społecznym.

²⁴ W wytycznych w sprawie zatrudnienia (decyzja Rady nr 11360/15 z dnia 5 października 2015 r.) zachęca się państwa członkowskie do stosowania krajowych praktyk w zakresie dialogu społecznego i do zapewnienia w polityce miejsca na uwzględnienie w szerokim ujęciu kwestii społeczno-gospodarczych w trakcie realizacji reform na rynku pracy, w tym kwestii takich jak krajowe mechanizmy ustalania wynagrodzeń.

Wyzwaniem dla wielu państw członkowskich pozostaje usprawnienie funkcjonowania rynków produktów i usług. Państwa członkowskie mierzą się z różnymi wyzwaniami, lecz wspólnym wyzwaniem jest poprawa elastyczności rynków produktów i usług, podniesienie jakości badań naukowych i innowacji, ograniczenie ciężaru regulacyjnego i administracyjnego, usprawnienie administracji publicznej, ulepszenie systemu sądowego i przepisów dotyczących niewypłacalności. Z uwagi na nierównomierny i często mało ambitny proces wdrażania dyrektywy usługowej w latach 2012-2014, wiele państw członkowskich było w stanie odnieść jedynie część płynących z niej korzyści, gdy tymczasem znaczące pozytywne skutki pozostają niewykorzystane.

Otwarte i konkurencyjne rynki produktów i usług są niezbędne, by zachęcić do efektywnej alokacji zasobów i umożliwić inwestycje. Bardziej elastyczne przepisy regulujące działanie rynków usług przyczyniłyby się do zwiększenia wydajności i ułatwiłyby nowym graczom wejście na rynek, spowodowałyby także obniżenie cen usług i zapewniłyby konsumentom szerszą ofertę. Ponadto wydajność usług biznesowych ma zasadnicze znaczenie dla konkurencyjności niektórych sektorów gospodarki, na przykład dla sektora produkcji. Niektóre państwa członkowskie stosują wysokie bariery wejścia na te rynki. Działania w zakresie reform krajowych powinny być skoncentrowane na wyeliminowaniu nieproporcjonalnych i nieuzasadnionych wymogów dotyczących zezwoleń. Komisja będzie dalej ściśle współpracować z państwami członkowskimi w celu usunięcia tych barier.

Sektor detaliczny odgrywa ważną rolę w gospodarce UE (9,6 % wartości dodanej i 13,1 % zatrudnienia). Brak dynamiki w tym sektorze jest przyczyną wysokich cen detalicznych, co skutecznie obniża siłę nabywczą konsumentów. Badania pokazują, że do pewnego stopnia wysokie ceny detaliczne wynikają z barier wejścia i innych ograniczeń, które obniżają poziom konkurencji w tym sektorze w niektórych państwach członkowskich. Niska wydajność sektora detalicznego ogranicza wydajność całej gospodarki.

Zwiększenie przejrzystości, skuteczności i odpowiedzialności w udzielaniu zamówień publicznych, które stanowią 19 % PKB Unii Europejskiej, ma ogromne znaczenie dla inwestycji. Państwa członkowskie powinny zapewnić odpowiednie zdolności administracyjne i skoncentrować się na wykorzystaniu na większą skalę elektronicznych zamówień publicznych (narzędzi cyfrowych) oraz na zwalczaniu korupcji.

Nowoczesna i wydajna administracja publiczna jest niezbędna, by zapewnić przedsiębiorstwom i obywatelom szybkie świadczenie usług wysokiej jakości. Podniesienie jakości, większa niezależność i wydajność systemów wymiaru sprawiedliwości państw członkowskich jest warunkiem wstępnym zapewnienia otoczenia przyjaznego inwestycjom i przedsiębiorcom. Należy zapewnić szybkość prowadzonych postępowań, zlikwidować zaległości w postępowaniach, zwiększyć mechanizmy zabezpieczające niezawisłość sądów i podnieść jakość sądownictwa, w tym między innymi dzięki lepszemu wykorzystaniu technologii informacyjno-komunikacyjnych w sądach i stosowanie standardów jakości.

Ponadto stosowanie nowych technologii i modeli biznesu może zaowocować dodatkowymi źródłami wzrostu gospodarczego i przyczynić się do znacznego wzrostu zatrudnienia. By optymalnie skorzystać z takich źródeł, państwa członkowskie powinny stworzyć odpowiednie i przyjazne otoczenie regulacyjne i otoczenie biznesu, a także pogłębić współpracę między środowiskiem biznesowym i akademickim, zwłaszcza w dziedzinie

transformacji cyfrowej przemysłu i usług, aplikacji przetwarzających duże ilości danych i gospodarki współdzielonej.

Konieczne są także działania państw członkowskich zmierzające do bardziej wydajnego korzystania z zasobów i wprowadzenie w większym zakresie gospodarki obiegowej. Podejście²⁵ dotyczące gospodarki obiegowej ma na celu zachowanie wartości produktów, materiałów i zasobów w gospodarce możliwie jak najdłużej i jednocześnie zminimalizowanie ilości odpadów. Pogłębiona gospodarka obiegowa i bardziej efektywne gospodarowanie zasobami przyczyni się do pobudzenia inwestycji niosących korzyści krótko- i długoterminowe dla gospodarki i zatrudnienia.

4. Odpowiedzialne polityki budżetowe

Deficyty budżetowe ulegają obniżeniu, a dług publiczny, zdaje się, osiągnął maksymalną wartość. Ożywienie gospodarcze i niższe stawki oprocentowania, a także trwające wysiłki konsolidacyjne w niektórych państwach przyczyniają się do spadku nominalnego deficytu budżetowego. Po wyraźnej tendencji wzrostowej trwającej przez kilka lat z rzędu dług publiczny w UE i strefie euro ma nieznacznie zmaleć w 2015 r. Coraz mniejsza liczba państw podlegających procedurze nadmiernego deficytu to efekt działań podejmowanych na przestrzeni ostatnich lat. W wielu państwach członkowskich jednak dług publiczny nadal utrzymuje się na bardzo wysokim poziomie. Hamuje to wzrost gospodarczy i sprawia, że gospodarki tych państw są bardziej narażone na niekorzystne wstrząsy.

Pakt stabilności i wzrostu stanowi odpowiednie ramy zapewniające stabilność finansów publicznych i jednocześnie wykorzystanie całej dostępnej przestrzeni fiskalnej. Komisja zaopiniowała właśnie projekty planów budżetowych państw członkowskich należących do strefy euro²⁶. Przy realizowaniu paktu stabilności i wzrostu, co potwierdza się w ramach tego pakietu, Komisja weźmie pod uwagę wpływ na budżet wyjątkowo dużego napływu uchodźców. Informacje przekazane przez państwa członkowskie będą pomocne przy ocenie (ex-post) ewentualnych tymczasowych odstępstw w 2015 i 2016 r. od wymogów określonych w pakcie.

Kurs polityki budżetowej na obecny i nadchodzący rok jest w dużej mierze neutralny dla strefy euro i UE jako całości. Wydaje się on adekwatny do podwójnego celu, jakim jest długoterminowa stabilność finansów publicznych i krótkoterminowa stabilizacja makroekonomiczna.

Na poziomie państw członkowskich należy zachować odpowiedzialne polityki budżetowe respektujące wspólne reguły fiskalne. Ma to kluczowe znaczenie dla obniżenia długu publicznego i przywrócenia niezbędnych buforów budżetowych, przy jednoczesnym uniknięciu stosowania procyklicznej polityki fiskalnej. Wysiłki fiskalne podejmowane przez państwa członkowskie powinny być zróżnicowane, by odzwierciedlić różne wyzwania stojące przed poszczególnymi państwami w dziedzinie obniżania długu publicznego i stabilizacji fazy cyklu koniunkturalnego, mając jednocześnie na uwadze skutki uboczne dla innych państw, zwłaszcza w obrębie strefy euro. Widoczne są postępy w tworzeniu solidniejszych krajowych ram budżetowych, które mają zasadnicze znaczenie dla

²⁵ Zgodnie ze swoim programem prac pod koniec 2015 r. Komisja przedstawi pakiet związany z gospodarką obiegową.

²⁶ Więcej szczegółowych informacji w COM(2015) 800

wypracowania i stosowania właściwej polityki budżetowej. Komisja zamierza opublikować na początku 2016 r. sprawozdanie na temat włączenia zasad paktu fiskalnego do prawa krajowego zgodnie z art. 8 ust. 1 Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w unii gospodarczej i walutowej.

W strategiach budżetowych należy dalej priorytetowo traktować wydatki sprzyjające wzrostowi gospodarcemu i podtrzymywać efektywne inwestycje publiczne. Największe cięcia wydatków planowane przez państwa członkowskie w strefie euro na kolejny rok odbijają się na wydatkach związanych z wynagrodzeniami w sektorze publicznym i nabywaniu przez sektor instytucji rządowych i samorządowych towarów i usług. Planowana korekta prawdopodobnie nie wpłynęłaby na średnioterminowe prognozy wzrostu gospodarczego, choć w strukturze wydatków istnieją możliwości podjęcia decyzji bardziej sprzyjających wzrostowi. Ponadto należy regularnie oceniać, jak skuteczne pod względem osiągnięcia celów są istniejące programy wydatków i w stosownych przypadkach należy poprawiać ich skuteczność w drodze reform.

Zwiększenie skuteczności i uczciwości systemów opodatkowania

Po stronie dochodów ważne jest zapewnienie skutecznych i sprzyjających wzrostowi gospodarcemu systemów podatkowych. Wymaga to m.in. przesunięcia obciążeń podatkowych z pracy, co może w istotny sposób przyczynić się do wzrostu zatrudnienia i zdolności dostosowawczych rynku pracy.

Ponadto należy rozwiązać problem preferencyjnego traktowania zadłużenia w systemie opodatkowania. W kontekście ułatwiania dostępu do finansowania i tym samym do inwestycji preferencyjne traktowanie zadłużenia w systemach opodatkowania, wynikające z możliwości odliczenia od podatku płatności odsetkowych, jest jednym z powodów, dla których preferowane jest zadłużenie aniżeli kapitał własny. Na poziomie państw członkowskich problem preferencyjnego traktowania zadłużenia w finansach przedsiębiorstw można rozwiązać przez usunięcie zniekształceń wynikających ze zróżnicowanych systemów opodatkowania. W ramach szerzej zakrojonych prac, których celem jest zaproponowanie wspólnej skonsolidowanej podstawy opodatkowania osób prawnych (CCTB), Komisja zbada, w jaki sposób rozwiązać problem preferencyjnego traktowania zadłużenia. W 2016 r. Komisja przedstawi nowy wniosek.

Ponadto państwa członkowskie powinny skoncentrować swoje wysiłki na ograniczeniu agresywnego planowania podatkowego i zwalczaniu oszustw podatkowych i uchylania się od opodatkowania. Pomoże to zabezpieczyć przychody, przeznaczone m.in. na inwestycje publiczne lub obniżanie podatków. Państwa członkowskie mogą zwalczać uchylanie się od opodatkowania, oszustwa podatkowe i unikanie opodatkowania przez egzekwowanie prawa, zwiększanie przejrzystości i współpracę różnych krajowych administracji podatkowych. W czerwcu Komisja przedstawiła plan działania, którego celem jest przywrócenie powiązania między opodatkowaniem i miejscem prowadzenia działalności gospodarczej, przeciwdziałanie erozji podstawy opodatkowania i przenoszeniu zysków przez niektóre korporacje wielonarodowe oraz zwiększenie przejrzystości podatkowej. Analogicznie w marcu Komisja zaproponowała pakiet środków mających zwiększyć przejrzystość podatkową, których kluczowym elementem jest wprowadzenie automatycznej wymiany informacji między państwami członkowskimi na temat obowiązujących w nich

interpretacji indywidualnych prawa podatkowego²⁷ w odniesieniu do dowolnego podmiotu prawnego.

Odpowiedź na wyzwania demograficzne

Fakt, że żyjemy dłużej i zdrowiej, stanowi niezwykle osiągnięcie naszych społeczeństw. Potrzebujemy teraz odpowiedzialnej polityki, by zagwarantować zrównoważony pod względem finansowym system emerytalny oraz systemy opieki zdrowotnej i opieki długoterminowej, które mogą wszystkim zapewnić odpowiednią ochronę. W ciągu ostatnich dziesięciu lat nastąpił wyraźny postęp w dziedzinie reformy europejskich modeli ochrony socjalnej, zwłaszcza w zakresie emerytur. Większość państw przystosowała swoje systemy, by lepiej chronić się przed wpływem zmian demograficznych, który uwidoczni się w ciągu najbliższej dekady. Dotyczy to nie tylko podnoszenia wieku emerytalnego, lecz także ograniczeń co do przechodzenia na wcześniejszą emeryturę.

Prowadzone w większości państw członkowskich reformy emerytalne zapewniające większą stabilność finansów publicznych rodzą nowe wyzwania. Generalnie reformom towarzyszyło usprawnienie publicznych systemów emerytalnych. Aby zapewnić stałe poparcie dla reform i powodzenie ich realizacji, inne środki wspierające mogą okazać się niezbędne dla utrzymania dochodów emerytalnych, na przykład wydłużenie życia zawodowego i zapewnienie innych źródeł dochodów emerytalnych, takich jak uzupełniające oszczędności emerytalne. Jednocześnie państwa członkowskie muszą wspierać rozwój zbiorowych i indywidualnych planów emerytalnych, które są uzupełnieniem publicznych programów emerytalnych, m.in. przez usunięcie przeszkód na szczeblu europejskim. W zależności od praktyk krajowych partnerzy społeczni mogą tutaj odegrać ważną rolę.

W odniesieniu do systemów opieki zdrowotnej i opieki długoterminowej konieczne jest kontynuowanie reform w celu poprawy ich efektywności kosztowej i zapewnienia odpowiedniego dostępu. Wyzwania demograficzne wpływają nie tylko na emerytury, ale także na wydatki na opiekę zdrowotną i opiekę długoterminową. Zdrowsze społeczeństwo zwiększy także uczestnictwo w rynku pracy i wydajność pracy. Państwa członkowskie muszą wprowadzić środki, by zapewnić zrównoważoną podstawę finansowania, promować i udostępniać skuteczne usługi w zakresie podstawowej opieki zdrowotnej, efektywne kosztowo korzystanie z lekarstw i lepsze procedury udzielania zamówień publicznych, usprawnić integrację opieki za sprawą kanałów z aktualnymi informacjami (np. e-zdrowie), oceniać względną skuteczność technologii medycznych i zachęcać do promowania zdrowia i zapobiegania chorobom.

5. Kolejne etapy

UE musi działać ambitnie i wspólnie, by przezwyciężyć problemy gospodarcze i społeczne. W niniejszej rocznej analizie wzrostu gospodarczego Komisja proponuje, by

²⁷ Interpretacja indywidualna prawa podatkowego dotyczy sposobu, w jaki krajowa administracja decyduje o opodatkowaniu w odniesieniu do konkretnej struktury i normy prowadzenia działalności w danym państwie członkowskim.

odbyło się to w oparciu o zintegrowane filary **ożywienia inwestycji, realizacji reform strukturalnych i modernizacji finansów publicznych**, przy czym duży nacisk należy położyć na tworzenie miejsc pracy i włączenie społeczne. Roczna analiza wzrostu gospodarczego rozpoczyna europejski semestr 2016. Komisja oczekuje, że Parlament Europejski i zainteresowane strony na wszystkich szczeblach przekażą swoje opinie, które wzbogacą dyskusję i pomogą sprecyzować priorytetowe działania.

Poza dyskusjami na temat priorytetów dla strefy euro nakreślonych w odnośnym zaleceniu instytucje UE powinny uzgodnić priorytety dla UE i strefy euro na nadchodzący rok. Te priorytety powinny następnie być wyznacznikiem kierunków dla krajowych programów reform i programów stabilności państw członkowskich strefy euro w kwietniu oraz zaleceń dla poszczególnych krajów w maju.

Warunkiem powodzenia jest duże zaangażowanie zarówno państw członkowskich, jak i instytucji UE. Komisja będzie kontynuować współpracę ze wszystkimi podmiotami, aby zapewnić stabilność ożywienia gospodarczego i aby Europa mogła w pełni wykorzystać swój potencjał wzrostu gospodarczego.

ODNOWIONY EUROPEJSKI SEMESTR

Od ubiegłego roku Komisja znacznie usprawniła europejski semestr, prowadząc bardziej autentyczny dialog z państwami członkowskimi. Do tych usprawnień należą na przykład: aktywne kontakty z zainteresowanymi stronami na wszystkich szczeblach, skupienie się na priorytetach w wytycznych dla państw oraz publikacja sprawozdań krajowych w lutym, co zapewniają więcej czasu na przygotowanie zaleceń dla poszczególnych krajów. W komunikacie z dnia 21 października 2015 r.²⁸ zapowiedziano dalsze usprawnienia, począwszy od bieżącego cyklu semestru.

- Lepsze godzenie kwestii istotnych z punktu widzenia całej strefy euro z problemami występującymi w poszczególnych krajach. Silna i dobrze działająca gospodarka strefy euro ma kluczowe znaczenie dla prawidłowego funkcjonowania całej UE. By ułatwić koordynację, rocznej analizie wzrostu gospodarczego na 2016 r. towarzyszy zestaw zaleceń dla strefy euro. To ważna zmiana w stosunku do poprzednich cykli semestru, w których zalecenia dla strefy euro były przedstawiane razem z zaleceniami dla poszczególnych krajów pod koniec semestru.
- Większy nacisk na zatrudnienie i postęp społeczny. Zatrudnienie i kwestie społeczne są jeszcze w większym stopniu uwypuklone w procedurze dotyczącej zakłóceń równowagi makroekonomicznej. W sprawozdaniu przedkładanym w ramach mechanizmu ostrzegania na 2016 r., towarzyszącym niniejszej rocznej analizie wzrostu gospodarczego, zastosowano trzy podstawowe wskaźniki (współczynnik aktywności zawodowej, bezrobocie osób młodych, bezrobocie długotrwałe). Większą uwagę poświęca się sprawiedliwości społecznej w kontekście nowych programów dostosowań makroekonomicznych. W projekcie wspólnego sprawozdania o zatrudnieniu podsumowano wyzwania i priorytety. Na wszystkich poziomach promuje się ściśle zaangażowanie ze strony partnerów społecznych.
- Sprzyjanie konwergencji przez analizę porównawczą i stosowanie najlepszych praktyk. Komisja będzie sukcesywnie proponować wartości odniesienia i usprawniać wymianę najlepszych praktyk w obrębie obszarów politycznych lub tematycznych.
- Bardziej ukierunkowane wsparcie dla reform za pośrednictwem funduszy UE i pomocy technicznej. Niniejszej rocznej analizie wzrostu gospodarczego towarzyszy wniosek w sprawie finansowania pomocy technicznej dla państw członkowskich²⁹.

Ponadto, jak zaproponowano w dniu 21 października, zarządzanie gospodarcze UE zostanie usprawnione za pomocą praktycznych ulepszeń procedury dotyczącej zakłóceń równowagi makroekonomicznej i procesu wdrażania paktu stabilności i wzrostu, a także dzięki ustanowieniu doradczej Europejskiej Rady Budżetowej i sieci krajowych rad ds. konkurencyjności.

²⁸ COM(2015) 600.

²⁹ COM(2015) 701.