



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 13.11.2013 r.
COM(2013) 800 final

KOMUNIKAT KOMISJI

Roczna analiza wzrostu gospodarczego na 2014 r.

{SWD(2013) 800 final}

KOMUNIKAT KOMISJI

Roczna analiza wzrostu gospodarczego na 2014 r.

1. WPROWADZENIE

W rocznej analizie wzrostu gospodarczego uwzględnia się sytuację gospodarczą i społeczną w Europie oraz określa ogólne priorytety polityczne dla całej UE na nadchodzący rok¹. Rozpoczęto w ten sposób nowy europejski semestr koordynacji polityki gospodarczej, zapewniając tym samym koordynację polityki gospodarczej i działania na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia przez UE i państwa członkowskie. Tegoroczne wytyczne pojawiają się w kontekście szeregu znaczących zmian polityczno-gospodarczych.

Po pierwsze, właśnie opublikowane prognozy gospodarcze Komisji² potwierdzają pojawienie się znaków stopniowego ożywienia w UE. Po pięciu latach bardzo niewielkiego lub wręcz ujemnego wzrostu, w drugiej połowie 2013 r. UE odnotowywała dodatnie stopy wzrostu. W 2014 r. ożywienie gospodarcze ma się utrzymywać i utrwalać. Oczekuje się, że inflacja utrzyma się na niskim poziomie. Jednocześnie, jak wynika ze sprawozdania w ramach mechanizmu ostrzegania³ opublikowanego równocześnie z niniejszą analizą wzrostu gospodarczego, widać pierwsze oznaki przywracania równowagi w gospodarce UE i postępujący proces korekty poważnych zakłóceń równowagi makroekonomicznej.

Przełomowy moment już nastąpił, jednak to początkowe ożywienie gospodarcze jest nadal nieznaczne i niestabilne na tle dużej niepewności światowej gospodarki, charakteryzującej się między innymi ograniczonym popytem w krajach o gospodarkach wschodzących. Nadal występuje ryzyko związane z brakiem zaufania co do odporności sektora bankowego i wysokiego długu państwowego. Skutki kryzysu, potrzeby w zakresie oddłużania w sektorze publicznym i prywatnym, rozdrobnienie systemów finansowych i rynków kredytowych, restrukturyzacja i dostosowanie sektorów oraz wysoki poziom bezrobocia będą w nadchodzącym okresie nadal hamować rozwój gospodarczy. Jego wpływ będzie stopniowo ustępował dzięki korekcie narosłych zakłóceń równowagi makroekonomicznej. Ożywienie na rynku pracy będzie wymagało czasu. Spodziewane jest, że w nadchodzącym czasie w wielu częściach Europy poziom bezrobocia będzie nadal niedopuszczalnie wysoki, a ogólna sytuacja społeczna znajduje się pod wpływem kryzysu⁴. Zasięg kryzysu i czas jego trwania wywołał trudną sytuację w całej Europie, a szczególnie w państwach wdrażających programy dostosowania.

Oznaki poprawy gospodarczej należy zatem odbierać jako zachętę do wytrwałego kontynuowania działań i unikać cofania się, samozadowolenia czy „zmęczenia reformami”. Aktualnie największym wyzwaniem jest utrzymanie tempa reform, aby zwiększyć konkurencyjność i zapewnić trwałe ożywienie gospodarcze. Stopniowe ożywienie pobudzi popyt krajowy, który ma stać się główną siłą napędową wzrostu. Kwestie sprawiedliwości i przejrzystości celów, jakie należy osiągnąć, mają kluczowe znaczenie jeśli chodzi o zapewnienie trwałego sukcesu, skuteczności i akceptacji społecznej działań podejmowanych na szczeblu krajowym i europejskim.

¹ W załączniku 1 znajduje się przegląd zaleceń dla poszczególnych krajów przyjętych przez UE w lipcu 2013 r. Dodatkowe informacje są dostępne na stronie: http://ec.europa.eu/europe2020/index_en.htm

² http://ec.europa.eu/economy_finance/eu/forecasts/2013_autumn_forecast_en.htm

³ COM(2013) 790.

⁴ Projekt wspólnego sprawozdania o zatrudnieniu, COM(2013) 801.

Po drugie, publikacja niniejszej rocznej analizy wzrostu gospodarczego zbiega się w czasie z pełnym wdrażaniem po raz pierwszy nowych zasad koordynacji polityki budżetowej w strefie euro. W połowie października wszystkie państwa członkowskie należące do strefy euro poza tymi, które wdrażają program dostosowania makroekonomicznego, miały przedstawić projekty planów budżetowych na nadchodzący rok. Rola Komisja polega na sprawdzaniu, czy państwa członkowskie – przed zakończeniem prac nad budżetem na poziomie krajowym - przyjęły środki konieczne do osiągnięcia celów uzgodnionych na poziomie UE. Wkrótce Komisja opublikuje szczegółową ocenę.

Równolegle do wzmacniania zarządzania gospodarczego UE trwają dyskusje nad dalszym rozwojem unii gospodarczej i walutowej (UGW), w myśl komunikatu w sprawie planu działania na rzecz pogłębionej i faktycznej unii gospodarczej i walutowej⁵ oraz sprawozdania czterech przewodniczących pt. „W kierunku faktycznej unii gospodarczej i walutowej”⁶. Utworzenie unii bankowej silnie opartej na wspólnym zbiorze przepisów UE i skuteczniejszym systemie nadzoru i uporządkowanej likwidacji banków ma kluczowe znaczenie dla osiągnięcia stabilności finansowej w Europie. Komisja przygotowała także wnioski dotyczące wzmocnienia społecznego wymiaru UGW⁷ i opublikowała komunikaty konsultacyjne w sprawie koordynacji *ex-ante* planów zasadniczych reform polityki gospodarczej⁸ oraz instrumentu na rzecz konwergencji i konkurencyjności⁹.

Po trzecie, 2014 r. będzie pierwszym rokiem wdrażania nowych europejskich wieloletnich ram finansowych. W celu pobudzenia wzrostu gospodarczego i zatrudnienia na szczeblu krajowym i regionalnym, poza prowadzonymi wspólnie na szczeblu UE projektami mającymi na celu rozwój w całej Europie innowacji i infrastruktury, za pośrednictwem europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych zmobilizowane zostaną zdolności inwestycyjne w wysokości ponad 400 mld EUR. Po przedyskutowaniu priorytetów z państwami członkowskimi Komisja udziela także wsparcia technicznego, aby zapewnić szybkie uruchomienie programów operacyjnych. Nowe europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne będą wykorzystane do wpierania celów strategii Europa 2020 oraz reform wskazanych w unijnych zaleceniach dla poszczególnych krajów. Po raz pierwszy polityka i środki finansowe zjednoczone są w sposób, który może je uczynić bardzo ważną siłą napędową wzrostu, pod warunkiem, że środki finansowe skoncentrowane zostaną na priorytetach.

Połączenie wzmocnionego systemu zarządzania gospodarczego UE, nowych wieloletnich ram finansowych UE wraz z dziedzinami polityki na szczeblu UE takimi jak ukończenie rynku wewnętrznego i połączenie Europy za pomocą fizycznej infrastruktury oraz kontynuowanie agendy cyfrowej prowadzi w rezultacie do prawdziwego postępu dzięki stworzeniu warunków ramowych na szczeblu UE do przyszłego wzrostu gospodarczego w Europie. Państwa członkowskie powinny tworzyć swoją politykę krajową na podstawie instrumentów dostępnych na szczeblu unijnym. Nie tylko zwiększy to wpływ polityki krajowej, przyczyni się także do powstania synergii na poziomie UE.

⁵ COM(2012) 777.

⁶ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/134069.pdf

⁷ COM(2013) 690.

⁸ COM(2013) 166.

⁹ COM(2013) 165.

W tym kontekście Komisja uważa, że utrzymanie kursu reakcji politycznej wprowadzonej w ostatnich latach ma zasadnicze znaczenie. Przy utrzymaniu – podobnie jak w ubiegłym roku - niezmienionych priorytetów średnioterminowych, Komisja proponuje dostosowanie ich realizacji do zmieniających się warunków społeczno-gospodarczych opisanych wcześniej. Unia i państwa członkowskie powinny zatem nadal koncentrować się – a w niektórych przypadkach bardziej skupić się – na osiągnięciu postępu w zakresie pięciu obszarów priorytetowych, w różnym nasileniu, jak opisano w dalszej części tekstu:

- dążenie do zróżnicowanej konsolidacji budżetowej sprzyjającej wzrostowi
- przywrócenie normalnych warunków kredytowania gospodarki
- promowanie wzrostu gospodarczego i konkurencyjności na dziś i jutro
- uporanie się z problemem bezrobocia i społecznymi skutkami kryzysu
- modernizacja administracji publicznej.

Kolejność na liście nie odzwierciedla hierarchii priorytetów. Jak wynika z tegorocznej rocznej analizy wzrostu gospodarczego, obecnie najważniejszym priorytetem jest pobudzanie wzrostu gospodarczego i konkurencyjności. Kluczowe wyzwanie stanowi zagwarantowanie trwałego ożywienia gospodarczego.

Zanim szczegółowo opisane zostaną wspomniane priorytety, kolejną część poświęcono dotychczasowym osiągnięciom europejskiego semestru oraz zwróceniu uwagi na szereg obszarów, w których dalsze decyzje polityczne jeszcze nie zapadły.

2. WZMACNIANIE EUROPEJSKIEGO SEMESTRU

Wprowadzony w 2010 r. europejski semestr jest podstawowym elementem wzmocnionych ram UE dotyczących koordynacji i nadzoru polityk gospodarczej i budżetowej państw członkowskich. Te wzmocnione ramy opierają się na przepisach paktu stabilności i wzrostu oraz nowych narzędziach UE mających przeciwdziałać nierównowadze makroekonomicznej i korygować ją. Obejmują one także wdrażanie strategii „Europa 2020” rzecz inteligentnego, trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu.

Wspomniane ramy zaczęły przynosić efekty. Między państwami członkowskimi a instytucjami UE nawiązywana jest bliska współpraca, krajowe procedury i harmonogramy dostosowano w taki sposób, aby umożliwić prowadzenie koordynacji na poziomie UE w przewidywalnych ramach. W wyniku tego państwa członkowskie rozpoczęły ważne reformy, stwarzając tym samym odpowiednie warunki do odzyskania wzrostu gospodarczego. Szczegółowy opis realizacji zaleceń dla poszczególnych krajów zamieszczono w załączniku.

Znaczne postępy osiągnięto w zakresie konsolidacji fiskalnej. Znacznie wzmocniono krajowe ramy budżetowe dzięki m.in. powołaniu niezależnych organów budżetowych i wprowadzeniu numerycznych reguł fiskalnych oraz wdrożeniu w trudnym środowisku gospodarczym ważnych reform fiskalnych. Pomogło to ustabilizować wzrost poziomu długów i poprawiło sposób postrzegania przez rynki finansowe stabilności finansów publicznych, obniżając tym

samym wysokość spreadu obligacji państwowych. Przyczyniło się to także do zachowania integralności wspólnej waluty i ustabilizowania systemu finansowego.

Państwa członkowskie podjęły także ważne środki w celu zreformowania rynków pracy i zwiększenia ich odporności, zwalczania segmentacji i wspierania uczestnictwa w rynku pracy. Specjalną uwagę poświęcono dziedzinom polityki mogącym przyczynić się do zmniejszenia niedopuszczalnie wysokich poziomów bezrobocia wśród ludzi młodych. Wprowadzane są gwarancje dla młodzieży mające zapewnić, że wszyscy młodzi ludzie poniżej 25 roku życia otrzymają dobrej jakości ofertę zatrudnienia, będą kontynuować edukację, praktykę zawodową lub staż w ciągu czterech miesięcy od opuszczenia szkoły lub przejścia na bezrobocie. Jednak ze względu na opóźnienie, z jakim reformy wpłyną na ożywienie gospodarcze i funkcjonowanie rynku pracy, na poprawę sytuacji na tym rynku trzeba będzie jeszcze poczekać.

Trzeba nadal dokładać starań w celu poprawy funkcjonowania i elastyczności rynków produktowych i rynków usług poprzez np. modernizację sektorów sieciowych i dalsze otwarcie sektora usług w celu wspierania wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. Najbardziej narażone na kryzys państwa członkowskie wdrażają znaczne reformy, a w państwach, które osiągnęły nadwyżkę zewnętrznych obrotów bieżących, wzrost dochodów stał się bardziej dynamiczny, zwiększając tym samym popyt wewnętrzny. W kilku państwach członkowskich konieczne są jednak bardziej znaczące postępy w zakresie wdrażania reform strukturalnych, aby pozwolić na tworzenie tak bardzo potrzebnych możliwości inwestycyjnych, dzięki którym zasoby można by przesunąć ku produkcji wymiennych towarów i usług, co zwiększyłoby konkurencyjność zewnętrzną i podniosło wydajność. W kilku mniej narażonych na kryzys państwach członkowskich działania w zakresie reform były mniej ambitne, prowadzono je wolniej lub nawet odkładano. Dotyczy to zwłaszcza reform rynków produktowych, które mogłyby poprawić konkurencyjność w sektorach towarów i usług niepodlegających wymianie, pobudzić inwestycje i ułatwić przesunięcie zasobów do tych sektorów.

Ogólnie rzecz biorąc, pod względem wzmacniania europejskiego semestru jako procesu, istnieje szereg obszarów, w których konieczna jest dalsza poprawa, aby rezultaty nowego zarządzania gospodarczego UE były na miarę jego możliwości. Należą do nich:

- Większe identyfikowanie się z reformami na szczeblu krajowym. Kształtowanie polityki krajowej uległo zmianie pod wpływem nowego zarządzania gospodarczego. Konieczne jest, aby w procesach na szczeblu krajowym w pełni uwzględniano tę zmianę, w tym poprzez poprawę interakcji ze szczeblem europejskim. W wielu państwach członkowskich istnieje potrzeba większego zaangażowania w ten proces parlamentów narodowych, partnerów społecznych i społeczeństwa obywatelskiego, aby zagwarantować zrozumienie i poparcie ogółu społeczeństwa dla koniecznych reform. Komisja nadal zaleca, aby nad krajowymi programami reform oraz programami stabilności lub programami konwergencji debatowano z parlamentami narodowymi i wszystkimi zainteresowanymi stronami, zwłaszcza partnerami społecznymi lub podmiotami na szczeblu regionalnym.
- Silniejsza koordynacja między członkami strefy euro. Dotkliwość kryzysu i presja czasu uniemożliwiały dotychczas przejście strefy euro od rozważania zaleceń dla poszczególnych krajów do rozważania środków politycznych i reform koniecznych do

dobrego funkcjonowania wspólnej waluty jako całości. W miarę poprawy koniunktury więcej czasu należy poświęcić koordynacji *ex ante* kluczowych dziedzin polityki gospodarczej strefy euro. W niniejszej analizie wzrostu gospodarczego określono kwestie dotyczące wydajności i konkurencyjności, słabościom na rynku pracy i rynku produktowym, którymi należy zająć się całościowo w ramach strefy euro – usunięcie barier w pewnych państwach członkowskich może przyczynić się do utworzenia nowych możliwości dla nich samych i pozostałych państw członkowskich.

- Lepsza realizacja zaleceń dla poszczególnych krajów. Państwa członkowskie są odpowiedzialne za podjęcie decyzji w sprawie łączenia rozwiązań politycznych, które najlepiej odpowiadają ich systemom krajowym, powinny jednak także – zwłaszcza kraje mające wspólną walutę – podejmować decyzje polityczne odzwierciedlające szerzej pojęte interesy innych członków UE. Oznacza to, że rządy krajowe powinny zdawać sobie sprawę, że decyzje podejmowane w innych państwach stanowią przedmiot wspólnego zainteresowania i otwarcie angażować się w wielostronny proces podejmowania decyzji w ramach istniejących ram instytucjonalnych. W swoim planie działania na rzecz UGW¹⁰ i dalszym komunikacie¹¹ Komisja przedstawia pomysły dotyczące sposobów, w jaki warunki *quasi*-umowne mogłyby – w połączeniu z finansowaniem przeznaczonym na wspieranie wdrażania kluczowych reform, stanowić silne zachęty do wdrażania. Zaproponowała ona, aby państwa członkowskie – zwłaszcza te objęte procedurą dotyczącą zakłóceń równowagi makroekonomicznej – po przyjęciu zaleceń dla poszczególnych krajów przedstawiały wnioski dotyczące warunków umownych. Byłoby one dobrowolne w ramach prewencyjnej części procedury dotyczącej zaburzenia równowagi makroekonomicznej i obowiązkowe w ramach części naprawczej (gdzie odnosiłyby się do planu działań korekcyjnych określonych w rozporządzeniu 1176/2011). Komisja zaproponowała także, aby warunkom umownym towarzyszyła pomoc finansowa, która pomogłaby państwom członkowskim wdrożyć je szybciej i bardziej kompleksowo niż miałyoby to miejsce wtedy, gdyby pomocy finansowej nie udzielono.

Komisja uważa, że nadszedł czas, aby zająć się wspomnianymi wyżej trzema obszarami w celu zwiększenia skuteczności zasad zarządzania gospodarczego. Na posiedzeniu Rady Europy z października 2013 r. postanowiono wrócić do niektórych z tych kwestii podczas posiedzenia w grudniu 2013 r. Komisja przedstawi na tym posiedzeniu zasady, które mogłyby zostać przyjęte, a następnie rozwinięte w 2014 r.

3. DAŻENIE DO ZRÓŻNICOWANEJ KONSOLIDACJI BUDŻETOWEJ SPRZYJAJĄCEJ WZROSTOWI

Postępy w realizacji konsolidacji budżetowej są widoczne dopiero z czasem. Najnowsze dane ukazują, że deficyty budżetowe obniżyły się w UE w ujęciu nominalnym z 6,9 % PKB w 2009 r. do 3,5 % w 2013 r. Postęp w ujęciu strukturalnym, biorąc pod uwagę cykliczne zmiany sytuacji gospodarczej oraz środki jednorazowe i tymczasowe, wyniósł w ubiegłym roku ok. 0,6 punktu procentowego PKB. Ponadto spodziewane jest, że poziom zadłużenia osiągnie najwyższy poziom w 2014 r., aby następnie zacząć spadać począwszy od 2015 r. Wraz z pozostałymi środkami politycznymi na szczeblu unijnym i krajowym pozwoliło to

¹⁰ COM(2012) 777.

¹¹ COM(2013) 165.

zmniejszyć nacisk na rynki obligacji państwowych, a w wielu przypadkach oznacza możliwość bardziej umiarkowanego tempa konsolidacji. Stworzenie budżetowego pola manewru jest także konieczne w kontekście rosnących kosztów wynikających ze starzenia się europejskiego społeczeństwa.

Proces konsolidacji da się zauważyć na poziomie krajowym. Pewna liczba państw członkowskich już osiągnęła dobry stan finansów publicznych. Jednocześnie oczekuje się, że w ślady Łotwy, która zakończyła ponad rok temu swój program dostosowań, pójdzie w grudniu 2013 r. Irlandia, na początku 2014 r. swój program restrukturyzacji banków zakończy Hiszpania, a Portugalia ukończy program dostosowań w połowie 2014 r. Przykłady te ukazują, że dobrze ukierunkowane programy pomocy są w stanie umożliwić państwom pomyślny powrót na rynki i zaspokojenie potrzeb finansowych.

Jednak mimo postępów odnoszonych w przywracaniu dobrego stanu finansów publicznych, poziom zadłużenia w wielu państwach członkowskich jest nadal wysoki. Dlatego tak ważne jest trzymanie się strategii zróżnicowanej konsolidacji budżetowej sprzyjającej wzrostowi gospodarczemu, za którą optowała Komisja. Dalsze potrzeby w zakresie konsolidacji są teraz mniejsze, a więc i niekorzystny wpływ na wzrost powinien zmaleć. Ogólnie lepsza sytuacja budżetowa i finansowa, która sprawia, że środki polityczne stają się mniej pilne, pozwoli państwom członkowskim na lepsze przygotowanie swoich programów konsolidacji i zwrócenie pilniejszej uwagi na ich jakość i skład, a także na wpływ polityki budżetowej na wzrost gospodarczy, efektywność sektora publicznego i równość społeczną. Mimo że należy przywiązywać większą wagę do konsolidacji po stronie wydatków, należy się skupić na ogólnie skutecznej i sprzyjającej wzrostowi gospodarczemu kombinacji środków dotyczących wydatków i dochodów. Ponadto środki konsolidacji należy uzupełniać innymi środkami, aby wzmocnić potencjał wzrostu, gdyż stabilność budżetowa musi opierać się na mocnych fundamentach gospodarczych.

W przypadku państw o wysokim opodatkowaniu skutecznymi sposobami zabezpieczenia finansów publicznych bez hamowania przy tym potencjału wzrostu może być zmniejszenie poziomu wydatków albo poszerzenie podstawy opodatkowania lub - zamiast podnoszenia stóp podatkowych - zniesienie źle ukierunkowanych ulg. W przypadku państw członkowskich dysponujących większym polem manewru w ramach polityki budżetowej Komisja zaleca środki, które stymulowałyby prywatne inwestycje i konsumpcję oraz publiczne inwestycje sprzyjające wzrostowi gospodarczemu, trzymając się przy tym cały czas wytycznych zawartych w pakcie stabilności i wzrostu. Środki takie obejmują między innymi zwiększenie efektywności wydatków publicznych dzięki modernizacji administracji publicznej, nadawanie wagi priorytetu wydatkom publicznym wzmacniającym potencjał wzrostu gospodarczego, obniżki podatków i stawek składek na ubezpieczenie społeczne. Powinno to pomóc w zrównoważeniu unijnej gospodarki.

Jeśli chodzi o wydatki, państwa członkowskie powinny znaleźć sposób chronienia i promowania inwestycji długoterminowych w edukację, badania, innowacje, energię i działań w dziedzinie klimatu. Szczególną uwagę należy także zwracać na utrzymanie i wzmocnienie zakresu i skuteczności usług zatrudnienia i aktywnych polityk rynku pracy – takich jak szkolenia dla bezrobotnych i systemy gwarancji dla młodzieży. Jednocześnie istnieje powszechna potrzeba wzmocnienia wydajności i trwałości wydatków na systemy zabezpieczenia społecznego, a zwłaszcza systemy emerytalne i opieki zdrowotnej oraz poprawę ich skuteczności w zaspokajaniu potrzeb społecznych i dostosowanie do potrzeb

społecznych oraz zapewnienie podstawowych siatek bezpieczeństwa socjalnego. W wielu państwach należy ukończyć reformę systemu emerytalnego, systematycznie odnosząc ustawowy wiek emerytalny do średniego trwania życia.

Co się tyczy dochodów, w wyniku kryzysu poziom podatków wzrósł. Systemy podatkowe należy zmienić poprzez rozszerzenie podstawy opodatkowania i przesunięcie obciążeń podatkowych z pracy na podstawy opodatkowania związane z konsumpcją, majątkiem i zanieczyszczaniem. Należy zmniejszyć dotacje, które mają pośrednio szkodliwy wpływ na środowisko. Należy poprawić przestrzeganie przepisów podatkowych poprzez zwalczanie oszustw podatkowych i uchylania się od płacenia podatków, skoordynowane działania na rzecz rozwiązania kwestii agresywnych technik planowania podatkowego i rajów podatkowych poprzez zwiększenie skuteczności administracji podatkowej i uproszczenie procedur dotyczących przestrzegania przepisów podatkowych.

Przeprowadzona przez Komisję ocena projektów planów budżetowych na 2014 r. potwierdza determinację państw członkowskich do kontynuowania tempa konsolidacji budżetowej zgodnie z zaleceniami dla poszczególnych krajów. Zachęcające jest również stwierdzenie faktu, iż jako część realizacji nowych reguł UE wzmocniono krajowe ramy budżetowe, w odniesieniu do których przeprowadzane będą niezależne oceny prognoz gospodarczych i danych budżetowych. W związku z tym prognozy państw członkowskich są bardziej zgodne z prognozami Komisji i organizacji międzynarodowych takich jak MFW i OECD. Przyczynia się to do poprawy wiarygodności i przejrzystości procesu podejmowania decyzji na szczeblu krajowym i unijnym.

Komisja ustaliła następujące priorytety:

Konsolidacja fiskalna powinna być sprzyjającą wzrostowi gospodarczemu kombinacją środków dotyczących wydatków i dochodów, kładącą większy nacisk na jakość wydatków publicznych i modernizację administracji na wszystkich szczeblach. W przypadku istnienia większego pola manewru w ramach polityki budżetowej, należy stymulować prywatne inwestycje i konsumpcję poprzez obniżki podatków i stawek składek na ubezpieczenie społeczne.

Należy chronić długoterminowe inwestycje w edukację, badania, innowacje, energię i działania w dziedzinie klimatu oraz zaspokajać potrzeby najsłabszych grup społeczeństwa.

Stawki podatków należy ustalać w taki sposób, aby sprzyjały wzrostowi gospodarczemu, na przykład przesuując obciążenia podatkowe z pracy na podstawy opodatkowania związane z konsumpcją, majątkiem i zwalczaniem zanieczyszczania.

4. PRZYWRÓCENIE NORMALNYCH WARUNKÓW KREDYTOWANIA GOSPODARKI

Dające się zauważyć w ubiegłym roku oznaki poprawy warunków finansowych stały się wyraźniejsze, a rynki finansowe okazały się dosyć solidne. Ryzyko ciągle jednak istnieje, a warunki kredytowania dla przedsiębiorstw wciąż są dalekie od normalnych.

Ponadto rozdrobnienie rynków finansowych spowodowało stosowanie bardzo różnych stop procentowych w odniesieniu do kredytów dla przedsiębiorstw i gospodarstw domowych w całej UE, przy czym stopy procentowe są w niektórych państwach członkowskich dwa razy wyższe niż w innych, a wolumen pożyczek i możliwości finansowania mogą być całkowicie inne w zależności od lokalizacji potencjalnego pożyczkobiorcy. Zgodnie z przeprowadzonym przez EBC badaniem¹² dostępu do finansowania MŚP, 85 % niemieckich MŚP, które w drugiej połowie 2012 r. wystąpiły o pożyczkę otrzymały pełną kwotę, jednak średnia w przypadkach państw Europy południowej wynosiła nieco ponad 40 %, natomiast jedynie 25 % w przypadku Grecji. Takie różnice w dostępie do pożyczek nie mogą być tłumaczone jedynie różnicami w ogólnej sytuacji gospodarczej.

Zapewnienie prawidłowego funkcjonowania sektora bankowego w zakresie dostarczania finansowania na działalność produkcyjną ma zasadnicze znaczenie dla podtrzymania ożywienia gospodarczego. Zrobiono już wiele na rzecz poprawy regulacji sektora bankowego i nadzoru nad nim, a same banki podjęły działania zmierzające do restrukturyzacji bilansów i pozyskania kapitału, aby sprostać nowym normom¹³. Jednak odbywający się w sektorze bankowym proces naprawy bilansu, który odgrywa zasadniczą rolę w pośrednictwie finansowym tłumaczy częściowo przyczynę słabej zdolności Europy do otrząśnięcia się po kryzysie. W procesie naprawy bilansu banki mają obowiązek znaleźć rozwiązania sektora prywatnego, a dostęp do finansowania publicznego zarezerwowany jest jako środek ostateczny. W tym kontekście nowe wytyczne Komisji w sprawie pomocy państwa przewidują, że w przypadku konieczności dokapitalizowania banku ze środków publicznych, stosowną część obciążenia ponoszą udziałowcy banku.

Na szczęblu UE podjęto ważne i niezbędne działania w celu ustanowienia odpowiednich warunków ramowych dla przywrócenia normalnego kredytowania gospodarki. Ukończenie konstrukcji kompletnej unii bankowej jest głównym elementem odpowiedzi ze strony UE. Jest to niezbędne nie tylko z punktu widzenia stabilności strefy euro, ale także funkcjonowania jednolitego rynku i przewyciężenia rosnącego rozdrobnienia rynków finansowych. Niedawne porozumienie w sprawie jednolitego mechanizmu nadzorczego dla banków stanowiło duży krok na drodze do unii bankowej. Konieczne jest dokonanie kolejnego kroku w postaci porozumienia dotyczącego jednolitego mechanizmu oraz funduszu na cele restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków. W celu przygotowania przekazania EBC mandatu dotyczącego nadzoru rozpoczęto kompleksową ocenę w celu zwiększenia przejrzystości w zakresie stanu bilansów banków, ustalenia i naprawy wszelkich pozostałych niedociągnięć, a tym samym zwiększenia zaufania rynku. Powinno to pomóc przyspieszyć proces naprawy bilansu i stworzyć warunki silnego i trwałego wznowienia wzrostu kredytowania. Oprócz sektora bankowego nadmiernie zadłużone w wyniku kryzysu w wielu państwach członkowskich są także gospodarstwa domowe i przedsiębiorstwa, które nadal wymagają zakończenia oddłużania.

¹² Europejski Bank Centralny (2013), *Report on the results of the survey on the access to finance of SMEs in the euro area - October 2012 to March 2013* [Sprawozdanie z wyników badania dotyczącego dostępu do finansowania MŚP w strefie euro – październik 2012 – marzec 2013].

¹³ Por. dyrektywa 2013/36/UE i rozporządzenie (UE) nr 575/2013 Dz.U. L 176 z 27.6.2013.

Podjęto także szczególne środki na szczeblu UE, aby ułatwić MŚP dostęp do finansowania.¹⁴ Ze wsparciem z europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych (ESIF) suma środków z opartych na zasadzie dźwigni instrumentów finansowych dla MŚP na okres 2014-2020, w porównaniu z okresem 2007-2013, powinna się przeciętnie podwoić, co głównie będzie stanowić pomoc w krajach o trudnej sytuacji finansowej. Ponadto Komisja i EIB pracują nad rozszerzeniem wspólnych instrumentów finansowych opartych na podziale ryzyka w celu zwiększenia inwestycji sektora prywatnego i rynku kapitałowego w MŚP, które to instrumenty zaczęłyby działać w styczniu 2014 r.

Priorytety na szczeblu krajowym będą różne dla poszczególnych państw. W wielu państwach potrzebne jest dokładniejsze monitorowanie zadłużenia sektora prywatnego i związanych z nim zagrożeń finansowych, takich jak banki na rynku nieruchomości. Obejmuje to zmniejszanie wykorzystania podatku od osób prawnych w finansowaniu długu i przegląd aspektów rozwiązań podatkowych, które zwiększają skłonność gospodarstw domowych do zadłużania się, zazwyczaj w formie ulg podatkowych z tytułu hipoteki, jak również udoskonalenie zasad postępowania w przypadku stwierdzenia niewypłacalności przedsiębiorstw i osób fizycznych¹⁵. Jako alternatywa dla finansowania przez banki promowane będą nowe formy finansowania, takie jak opcje dla kapitału wysokiego ryzyka, rozwój obligacji dla MŚP i alternatywne rynki akcji¹⁶.

Komisja ustaliła następujące priorytety:

Restrukturyzacja i naprawa banków: obejmuje to szybkie przyjęcie i wprowadzenie w życie unii bankowej, jak również umacnianie zdolności banków do zarządzania ryzykiem zgodnie z nowymi zasadami wymogów kapitałowych i przygotowanie do oceny jakości aktywów i testów warunków skrajnych.

Opracowywanie alternatywnych rozwiązań dla finansowania przez banki, włącznie z opcjami dla kapitału wysokiego ryzyka, rozwijanie systemu obligacji dla MŚP i alternatywnych rynków akcji.

Ścisłe monitorowanie poziomów zadłużenia sektora prywatnego i związanych z nim zagrożeń finansowych, takich jak banki na rynku nieruchomości, oraz, w stosownych przypadkach, wpływ zasad postępowania w przypadku niewypłacalności

¹⁴ Wiele podjętych niedawno i przyszłych działań legislacyjnych pomoże również MŚP uzyskać dostęp do finansowania w całej Europie: rozporządzenie w sprawie europejskich funduszy *venture capital*, które obowiązuje od lipca 2013 r., ułatwi transgraniczne pozyskiwanie środków i utworzenie prawdziwego rynku wewnętrznego dla funduszy *venture capital*; proponowana dyrektywa w sprawie rynków instrumentów finansowych (MiFiD), która powinna ułatwić rozwój rynków akcji specjalizujących się w MŚP i wniosek dotyczący zmiany dyrektywy w sprawie przejrzystości, która umożliwi dostęp do lepszych informacji o spółkach giełdowych, sprawią że MŚP staną się bardziej atrakcyjne dla inwestorów; migracja do jednolitego obszaru płatności w euro do 1 lutego 2014 r., którym powinna zostać objęta większość poleceń przelewu i poleceń zapłaty, poprawi efektywność systemów płatności wewnątrz strefy euro.

¹⁵ Kwestie te zawarte są w zaleceniach dla poszczególnych krajów, a w stosownych przypadkach w sprawozdaniu przedkładanym w ramach mechanizmu ostrzegania.

¹⁶ Szczegółowe propozycje Komisji zawarte zostały w jej zielonej księdze dotyczącej długoterminowego finansowania gospodarki europejskiej (COM(2013)150 z 25 marca 2013 r.).

przedsiębiorstw i osób fizycznych. Obejmuje to również systemy umożliwiające wykorzystanie podatków w finansowaniu długu.

5. PROMOWANIE WZROSTU GOSPODARCZEGO I KONKURENCYJNOŚCI NA DZIŚ I JUTRO

Z powodu kryzysu przeprowadzana jest w Europie poważna restrukturyzacja. W miarę jak przedsiębiorstwa i gospodarstwa domowe pozbywają się nadmiernego zadłużenia, a czynniki produkcji przenoszone są do bardziej produktywnych sektorów gospodarki, powraca wzrost gospodarczy. Siła napędowa wzrostu przenosi się również z popytu zewnętrznego na wewnętrzny. Jednocześnie staje się jasne, że jego struktura będzie – i musi być – inna niż pięć lat temu. Poza tym globalizacja i postęp technologiczny powodują dalsze zmiany. Ożywienie gospodarcze w Europie nie oznacza, że należy powrócić do status quo, lecz że trzeba znaleźć nowe źródła wzrostu i konkurencyjności na dłuższy okres, z opartymi na specjalistycznej wiedzy i wysoce produktywnymi działaniami na rzecz naszej gospodarki. Dobrze odzwierciedla to zwiększona integracja przemysłu UE z globalnym łańcuchem wartości, który pomoże wzmocnić podstawy europejskiego przemysłu i wymaga istnienia otwartych i połączonych ze sobą sieci wzajemnych powiązań rynków produktów i usług, inwestycji w badania naukowe i innowację oraz odpowiednio wykwalifikowanych pracowników.

Wzrost gospodarczy jest w wielu państwach członkowskich wciąż hamowany przez wysoki poziom zadłużenia sektora prywatnego. Oznacza to, że przedsiębiorstwa nie mają możliwości inwestowania w produktywnie działania, a zdolności nabywcze konsumentów są ograniczone. Sztywność rynku pracy i rynku produktów utrudniała regulowanie konkurencji, efektywną alokację zasobów oraz wzrost produktywności i częściowo tłumaczy różnice potencjalnego tempa wzrostu pomiędzy państwami członkowskimi.

Poważne zmiany mają miejsce w państwach, które podjęły głębokie reformy strukturalne, z sygnałami postępującego przenoszenia działalności gospodarczej z sektora niepodlegającego wymianie handlowej do sektora, który tej wymianie podlega, szczególnie w państwach członkowskich, które nie mogą stosować instrumentu kursu wymiany. Przykładem na to jest wzrost wywozu i zmniejszenie deficytu obrotów bieżących w wielu krajach. Tendencje takie wspomagane były przez dostosowanie kosztów pracy, jako część szerszej strategii mającej na celu wzmocnienie konkurencyjności i produktywności gospodarki. Poprawa wyników dotyczących wywozu w poszczególnych państwach wspierana jest również przez ambitną politykę handlową na szczeblu UE.

Zalecenia dla poszczególnych państw zawierają pewną liczbę priorytetowych reform rynku produktów i usług, uwzględniających potrzebę ustalenia kolejności reform w zależności od sytuacji wewnętrznej każdego z państw członkowskich i kładą nacisk na potrzebę otwarcia rynków usług, np. poprzez kontrolowanie ograniczeń prawnych, włącznie z tymi, które dotyczą dostępu do zawodów regulowanych. Pełna realizacja wewnętrznego rynku energii do 2014 r. mogłaby odegrać ważną rolę, pomagając zmniejszyć koszty energii i zwiększając opłacalność systemów wsparcia energii odnawialnej. W celu poprawy efektywności w sektorach sieciowych i pobudzenia badań i innowacji można jeszcze wiele zrobić. Zwiększenie efektywności wykorzystania środków i zmniejszenie uzależnienia UE od zewnętrznych źródeł energii musi stanowić część strategii wzrostu gospodarczego. Pomiedzy państwami członkowskimi istnieją różnice, np. w gospodarowaniu odpadami i w gospodarce wodnej, które hamują znaczny potencjał wzrostu zielonej gospodarki. Podczas gdy wiele z

tych reform może dać wyniki dopiero po pewnym czasie, ich przeprowadzenie ma kluczowe znaczenie we wspieraniu naprawy i pobudzaniu potencjału wzrostu.

Wpływ takich reform w ogromnym stopniu zwiększa się za pomocą korzyści skali jednolitego rynku europejskiego, w czym pomaga sieć lepszych fizycznych i cyfrowych połączeń oraz odpowiednia ochrona danych¹⁷ na całym kontynencie. Prowadzonych jest obecnie wiele różnorodnych działań¹⁸: ambitne wdrożenie dyrektywy usługowej pobudziłoby krajową i transgraniczną podaż i popyt, propozycje Komisji w sprawie bardziej zintegrowanego jednolitego rynku w sektorze telekomunikacji powinny zostać przyjęte jako priorytet, aby pobudzić ten sektor i działalność opartą na wykorzystaniu połączeń elektronicznych oraz doprowadzić do uczciwszych cen. Ukończenie budowy bazowej sieci transportowej TEN-T, poprawa transgranicznych połączeń, jak również unowocześnienie istniejącej infrastruktury, wyeliminowanie ograniczeń w dostępie do rynku, szczególnie w dziedzinie usług portowych i kolejowych, służyć będą integracji i konkurencyjności w sektorze logistyki i transportu.

Badania naukowe i innowacje w Europie są hamowane z powodu rozdrobnienia i nieodpowiednich warunków ramowych. Nie ma wystarczającej współpracy pomiędzy sektorem publicznym i prywatnym. Niemożność wykorzystania wyników badań do produkcji towarów i usług oraz rosnące niedopasowanie umiejętności w szczególnie dużym stopniu dotyka sektory o wysokim zapotrzebowaniu na wiedzę. Te negatywne tendencje mogą być odwrócone przez przyspieszenie reformy krajowych systemów badań naukowych, zgodnie z projektem europejskiej przestrzeni badawczej. Nowe formy współpracy mogą jednocześnie pomóc w zdobyciu przez Europę przodującej pozycji na świecie. Wdrożenie nowych unijnych programów badań i innowacji „Horyzont 2020” i COSME pomoże w rozwijaniu unijnego partnerstwa publiczno-prywatnego w dziedzinie badań i rozwoju i pomoże w modernizacji krajowych systemów innowacji i badań naukowych.

Komisja ustaliła następujące priorytety:

Pełna realizacja trzeciego pakietu energetycznego w 2014 r. i zwiększenie opłacalności systemów wsparcia energii odnawialnej. Propagowanie efektywnego gospodarowania zasobami poprzez zarządzania odpadami i wodą, recykling i efektywność energetyczną.

Lepsze wdrożenie dyrektywy usługowej, włącznie z kontrolą ograniczeń w dostępie do zawodów regulowanych i zastępowaniem ich przez mniej ograniczające mechanizmy.

Przyspieszenie modernizacji krajowych systemów badań naukowych zgodnie z celami europejskiej przestrzeni badawczej.

6. UPORANIE SIĘ Z PROBLEMEM BEZROBOCIA I SPOŁECZNYMI SKUTKAMI KRYZYSU

Społeczne skutki kryzysu są wciąż bardzo mocno odczuwalne. Wskaźniki bezrobocia pozostają na historycznie wysokim poziomie: 11 % przeciętnie dla całej UE (w lipcu 2013 r.) i 23,4 % dla osób młodych. Wskaźniki te różnią się znacznie w całej Europie, co prowadzi do

¹⁷ Zob. wniosek Komisji w sprawie ogólnego rozporządzenia o ochronie danych COM(2012) 11.

¹⁸ Więcej informacji w sprawozdaniu dotyczącym jednolitego rynku opublikowanym razem z niniejszą roczną analizą wzrostu gospodarczego.

rosnących różnic między państwami członkowskimi pod względem zatrudnienia i pod względem socjalnym. Ze względu na różnicę w czasie pomiędzy poprawą sytuacji gospodarczej a jej skutkami w dziedzinie zatrudnienia nie oczekuje się, aby sytuacja szybko uległa poprawie, a nierówności mogą wzrosnąć. Negatywne skutki kryzysu były szczególnie dotkliwe dla osób w najbardziej niekorzystnej sytuacji i odsetek osób zagrożonych ubóstwem wzrósł w UE do poziomu 25 %. Obejmuje to również rosące zagrożenie bezrobociem strukturalnym i zwiększonym opuszczaniem rynku pracy, co mogłoby mieć znacząco negatywne skutki dla potencjału wzrostu gospodarczego UE.

Europejski rynek pracy i struktury społeczne będą potrzebowały czasu, zanim nastąpi poprawa, i potrzebują działań stymulujących, w miarę jak gospodarka wychodzi z kryzysu. Za największy priorytet powinno się uznać ambitne przeprowadzenie reform związanych z funkcjonowaniem rynku pracy i związane z tym działania następcze, tak aby można było zwiększyć aktywność zawodową. Obejmuje to również tworzenie nowych źródeł zatrudnienia w rozwijających się sektorach, podtrzymywanie zatrudnialności siły roboczej, włącznie z długotrwale bezrobotnymi i przedstawicielami najsłabszych grup społecznych, w tym z aktywnym wsparciem i szkoleniem bezrobotnych i zapewnienie, że siatki bezpieczeństwa socjalnego spełniają swoją rolę. W kontekście starzenia się siły roboczej, dłuższa i aktywniejsza kariera zawodowa wymaga odpowiednich umiejętności i uczenia się przez całe życie, dostosowania środowiska pracy oraz zajęcia się problemem zróżnicowania wynagrodzenia ze względu na płeć i kłopotami kobiet z uzyskaniem uprawnień emerytalnych spowodowanymi przerwami w zatrudnieniu. Dostęp do usług opieki nad dziećmi pomoże zwiększyć udział kobiet w rynku pracy. Zgodne z krajową praktyką i tradycją silniejsze zaangażowanie partnerów społecznych ma kluczowe znaczenie w planowaniu i realizacji odpowiedniej polityki.

Państwa członkowskie przeprowadziły wiele ważnych reform w celu modernizacji swoich rynków pracy i promowania większego uczestnictwa w rynku pracy. Pozytywne skutki takich reform powinny stać się widoczne w miarę jak będzie się poprawiać środowisko makroekonomiczne.

Aby stymulować tworzenie miejsc pracy powinno się podejmować działania ograniczające klin podatkowy związany z kosztami pracy, jako część ogólnych starań w celu ograniczenia obciążeń podatkowych, w szczególności dotyczących mało zarabiających i młodych pracowników, tak aby zapewnić, że zmiany wynagrodzeń będą odzwierciedlały produktywność i że będą stymulowały zarówno konkurencyjność kosztową jak i popyt. Należy również kontynuować modernizację przepisów dotyczących ochrony zatrudnienia, aby zapobiec trwałej segmentacji rynku pracy wzmocnić działania przeciwko pracy nierejestrowanej. „Zielona gospodarka”, sektor cyfrowy i usługi związane z ochroną zdrowia są obszarami, które w nadchodzących latach wygenerują znaczne możliwości zatrudnienia. Istnieje potrzeba rozwijania ram strategicznych, w których polityka rynku pracy i rozwijania umiejętności odgrywać będzie aktywną rolę we wspieraniu tworzenia miejsc pracy w tych sektorach i w przewidywaniu i regulowaniu nowych tendencji wzrostu. Poszerzona współpraca i wzmocniona sieć EURES przyniosą korzyści w kontekście mobilności pracowników, również tej transgranicznej, jako że przedsiębiorstwa i osoby szukające zatrudnienia znajdą nowe możliwości w innych państwach członkowskich.

Potrzebne są również działania w celu poprawy wyników edukacji i rozwijania umiejętności. UE ma nadal zaległości w realizacji celów strategii „Europa 2020” związanych ze

szkolnictwem wyższym i zmniejszeniem liczby uczniów przedwcześnie porzucających naukę. Ponadto, według danych OECD, 20 % pracowników UE ma wciąż niewystarczające kwalifikacje, a niektórzy mają nawet problemy z czytaniem i liczeniem. 25 % dorosłych nie posiada umiejętności aktywnego korzystania z technologii komunikacyjnych i informatycznych. W przypadku wielu stanowisk pracy i zawodów powoduje to ograniczenia i niedopasowanie kwalifikacji¹⁹ a w ogólnym ujęciu zmniejsza zdolności pracowników UE do dostosowania swoich umiejętności i odniesienia sukcesu na rynku pracy. Kluczowe znaczenie mają inwestycje w modernizację systemów nauczania i szkolenia, włącznie z uczeniem się przez całe życie, w szczególności dwutorowych systemów kształcenia, i ułatwianie przechodzenia ze szkoły do życia zawodowego, zwłaszcza poprzez zwiększanie dostępności dobrej jakości staży i praktyk. W tym kontekście państwa członkowskie powinny szybko przyjąć plany wdrożenia gwarancji dla młodzieży, a powiązane z nimi programy finansowania („Inicjatywa na rzecz zatrudnienia ludzi młodych” i „Europejski Fundusz Społeczny”) powinny zostać możliwie jak najszybciej sfinalizowane.

Lepiej działająca opieka społeczna ma ogromne znaczenie we wspomaganiu przemian społecznych i stopniowym likwidowaniu nierówności i biedy. Należy wypracować strategię aktywnego włączenia obejmującą efektywne i adekwatne wsparcie dochodów, środki aktywujące, jak również środki walki z ubóstwem, włącznie z ubóstwem dzieci, oraz szeroki dostęp do przystępnych cenowo wysokiej jakości usług, takich jak usługi socjalne i opieka zdrowotna, opieka nad dziećmi, zapewnienie zakwaterowania i dostaw energii. Powiązanie pomocy społecznej ze środkami aktywującymi powinno zostać wzmocnione poprzez większe dostosowanie usług do indywidualnych potrzeb („punkty kompleksowej obsługi”), a starania na rzecz lepszego i prostszego określenia świadczeń pomogą w lepszym i skuteczniejszym skorzystaniu z tych środków przez przedstawicieli najsłabszych grup społecznych.

Komisja ustaliła następujące priorytety:

Wzmocnienie środków w ramach aktywnej polityki rynku pracy, zwłaszcza aktywne wsparcie i szkolenie dla bezrobotnych, poprawienie funkcjonowania publicznych służb zatrudnienia i realizacja programu gwarancja dla młodzieży.

Dalsze działania w celu zapewnienia, że zmiany wynagrodzeń będą odzwierciedlały produktywność i że będą stymulowały zarówno konkurencyjność jak i popyt, aby zapobiec segmentacji rynku pracy, zwłaszcza poprzez modernizację prawodawstwa w zakresie ochrony zatrudnienia, aby wspierać tworzenie miejsc pracy w szybko rosnących sektorach i poprawić mobilność pracowników.

Podjęcie modernizacji systemów kształcenia i szkolenia, włącznie z uczeniem się przez całe życie, szkoleniem zawodowym i dwutorowymi systemami kształcenia.

Poprawienie funkcjonowania systemów zabezpieczenia społecznego, szczególnie poprzez wzmocnienie powiązań między pomocą społeczną i środkami aktywującymi poprzez dostęp do usług bardziej dostosowanych do indywidualnych potrzeb („punkt kompleksowej obsługi”) i starań w zakresie uproszczenia i lepszego ukierunkowania świadczeń ze zwróceniem szczególnej uwagi na sytuację osób należących do najsłabszych grup społecznych.

¹⁹ W chwili obecnej w UE jest około 1,9 mln wolnych miejsc pracy.

7. MODERNIZACJA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

W obecnych warunkach administracja publiczna w całej UE stoi przed wyzwaniem, jakie stanowi potrzeba osiągnięcia lepszych rezultatów przy mniejszym nakładzie środków, tj. zaspokajanie potrzeb publicznych przy bardziej napiętym budżecie, poprawa warunków dla biznesu poprzez świadczenie lepszych usług dla przedsiębiorstw i obywateli oraz dostosowywanie świadczenia usług do potrzeb bardziej cyfrowej gospodarki.

Wiele państw członkowskich próbuje zwiększać efektywność w strukturze swojej administracji, włącznie z poprawą współpracy pomiędzy różnymi szczeblami rządu. Niektóre państwa członkowskie mają również potencjał do wzmocnienia zdolności administracyjnych służb publicznych, ich profesjonalizmu i jakości kształtowanej polityki. Zwiększenie wykorzystania technologii informacyjno-komunikacyjnych i dalsze rozwijanie usług elektronicznej administracji publicznej w Europie, takich jak elektroniczne zamówienia publiczne, może pomóc w zwiększeniu efektywności i w obniżeniu kosztów o 15-20 %²⁰. Pod tym względem zintegrowanie krajowych pojedynczych punktów kontaktowych, ustanowionych w ramach wdrażania dyrektywy usługowej, z usługami elektronicznej administracji publicznej ma kluczowe znaczenie dla współpracy transgranicznej. Istnieje również potencjał dla modernizacji systemu poboru podatków i innych systemów, np. poprzez dostarczanie wstępnie wypełnionych formularzy podatkowych, usługi internetowe i jednorazowe przekazywanie przez obywateli danych do sektora publicznego. Dobrze ukierunkowane wsparcie finansowe, w szczególności poprzez Europejski Fundusz Społeczny i Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, może w dużym stopniu przyczynić się do modernizacji administracji publicznej. Jednocześnie państwa członkowskie powinny wzmocnić zdolności inwestycyjne administracji na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym, aby móc uruchomić programy w ramach europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych na lata 2014-2020.

Jest również potencjał w zakresie upraszczania warunków dla biznesu, ograniczania biurokracji i poprawy jakości legislacji. Nadal istnieje również potrzeba ustanowienia łagodniejszych systemów regulacyjnych, zwłaszcza dla MŚP. Obejmuje to uproszczenie procedur zakładania firmy, długość okresu ważności zezwoleń i wymogi uzyskiwania zezwoleń. Poprawa jakości, niezależność i skuteczność systemów sądowych, włącznie z kwestią zapewnienia, że roszczenia będą regulowane w rozsądnym terminie, oraz modernizacja krajowych przepisów dotyczących niewypłacalności znacząco poprawiłyby warunki dla przedsiębiorstw.

Na szczeblu unijnym upraszczanie ustawodawstwa UE wspomagane jest przez działający obecnie program sprawności i wydajności regulacyjnej (REFIT). Osiągnięto już znaczny postęp. Aby śledzić postępy i ułatwić dialog w sprawie sprawności regulacyjnej z państwami członkowskimi, przedsiębiorstwami, partnerami społecznymi i ogółem społeczeństwa obywatelskiego, Komisja będzie publikować coroczną tablicę wyników REFIT. Ponadto sprawne i spójne wdrażanie ustawodawstwa unijnego, odejście od 28 różnych rozwiązań na

²⁰ „Public Services Online”, e-gov benchmark insight report for the European Commission (sprawozdanie porównawcze dotyczące administracji elektronicznej dla Komisji Europejskiej).

rzecz wspólnego systemu, przyczyni się do dobrej współpracy pomiędzy organami administracji publicznej państw członkowskich i pomoże uczynić działanie w ramach jednolitego rynku prostszym, a zasady bardziej przewidywalnymi. Większa współpraca pomiędzy organami podatkowymi ma podstawowe znaczenie w walce z oszustwami podatkowymi i uchylaniem się od opodatkowania.

Komisja ustaliła następujące priorytety:

Dalsze rozwijanie usług elektronicznej administracji publicznej i zwiększenie wykorzystania technologii informacyjno-komunikacyjnych w administracji publicznej, w tym w systemach poboru podatków i w ustanowionych w ramach dyrektywy usługowej pojedynczych punktach kontaktowych.

Upraszczenie warunków działania dla biznesu, ograniczanie biurokracji poprzez wprowadzanie łatwiejszych procedur i systemów regulacyjnych.

8. PODSUMOWANIE

W ciągu ostatnich lat osiągnięto znaczne postępy, wprowadzając Europę ponownie na tor bardziej zrównoważonej odnowy. Zachowano integralność wspólnej waluty i większą stabilność finansową oraz podjęto zdecydowane kroki w kierunku uporządkowania finansów publicznych. Kraje najbardziej narażone na zagrożenia finansowe mocno zaangażowały się w podjęcie ambitnych reform strukturalnych i pierwsze skutki tego procesu są już widoczne. Zwiększenie poziomu konkurencyjności i poprawa produktywności w celu tworzenia trwałych miejsc pracy pozostają w całej Europie oczywistymi priorytetami.

Niniejsza roczna analiza wzrostu gospodarczego potwierdza, że w Europie mają miejsce daleko idące zmiany, większe niż może się to czasami wydawać, a przeprowadzane reformy dają oczekiwane rezultaty. Od samego początku europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej przyczynia się do zwiększenia świadomości na temat priorytetów i przejrzystości i pomaga zwrócić uwagę na harmonogram krajowych i unijnych reform. W krótkim czasie spowodował on, że położone zostały fundamenty głębszej współpracy pomiędzy państwami członkowskimi. Procedura dotycząca zakłóceń równowagi makroekonomicznej pomaga zidentyfikować elementy sytuacji gospodarczej, które są szkodliwe dla poszczególnych państw członkowskich lub dla strefy euro, tak by można się nimi zająć, zanim wymkną się spod kontroli. W rocznych zaleceniach dla poszczególnych krajów określone są główne obszary, w których państwa członkowskie muszą dokonać odpowiednich zmian.

Z dotychczasowych doświadczeń wynika również jasno, że odpowiedzialność poszczególnych krajów za ten proces (a w szczególności w zakresie zaleceń dla poszczególnych krajów) musi ulec dalszej poprawie. Jest to ważne dla demokratycznej legitymizacji nowego systemu zarządzania, jak również dla zapewnienia, że elementy polityki na szczeblu unijnym będą w odpowiednim czasie uwzględniane przy podejmowaniu decyzji na szczeblu krajowym. W strefie euro potrzebne jest również zwiększenie koordynacji w niektórych kluczowych obszarach polityki i wyjście poza ocenę dwustronnych zaleceń dla jej członków. Rada Europejska zaplanowała przedyskutowanie wielu z tych kwestii na szczycie, który odbędzie się w grudniu 2013 r. W oparciu o plan działania dla unii gospodarczej i

walutowej i kolejne komunikaty, Komisja dostarczy materiał na temat sposobów dalszego umacniania procesu europejskiego semestru.

Wytyczne zawarte w niniejszej rocznej analizie wzrostu gospodarczego zostaną przedyskutowane na szczeblu unijnym w ramach przygotowań do spotkania Rady Europejskiej w marcu 2014 r., aby wesprzeć przygotowania do następnej rundy krajowych programów i zaleceń dla poszczególnych krajów. Komisja będzie ściśle współpracować z władzami krajowymi, w tym z parlamentami, z innymi instytucjami unijnymi, z partnerami społecznymi i zainteresowanymi stronami w celu budowania wspólnej odpowiedzialności i ukierunkowania postępów jako części szerzej zakrojonych wysiłków UE na rzecz położenia fundamentów pod inteligentny, trwały i sprzyjający włączeniu społecznemu wzrost gospodarczy w całej UE. Komisja zwraca się do Parlamentu Europejskiego i do Rady o przyjęcie priorytetów zawartych w niniejszej rocznej analizie wzrostu gospodarczego i o podjęcie ich realizacji na szczeblu unijnym i krajowym.

Załącznik 1 - Przegląd zaleceń dla poszczególnych krajów na lata 2013-2014

	Finanse publiczne				Sektor finansowy		Reformy strukturalne					Zatrudnienie i polityka społeczna					
	Zdrowe finanse publiczne	System emerytalny i system opieki zdrowotnej	Ramy budżetowe	System podatkowy	System bankowy i dostęp do finansowania	Rynek mieszkaniowy	Sektory sieciowe	Konkurencja w sektorze usług	Administracja publiczna i inteligentne regulacje	Badania i rozwój oraz innowacje	Efektywna gospodarka zasobami	Współczynnik aktywności zawodowej	Aktywna polityka rynku pracy	Mechanizmy ustalania wysokości wynagrodzeń	Segmentacja rynku pracy	Edukacja i szkolenia	Ubóstwo i włączenie społeczne
AT																	
BE																	
BG																	
CZ																	
DE																	
DK																	
EE																	
ES																	
FI																	
FR																	
HU																	
IT																	
LT																	
LU																	
LV																	
MT																	
NL																	
PL																	
RO																	
SE																	
SI																	
SK																	
UK																	

Uwaga: Zalecenia dla poszczególnych krajów na lata 2013-2014 przyjęte przez Radę dnia 9 lipca 2013. Cypr, Grecja, Irlandia i Portugalia powinny wdrożyć zalecenia w ramach programów pomocy finansowej UE/MFW. Więcej informacji znajduje się na stronie: http://ec.europa.eu/europe2020/index_en.htm

ZAŁĄCZNIK 2 – POSTĘP OSIĄGNIĘTY W KLUCZOWYCH OBSZARACH ZALECEŃ DLA POSZCZEGÓLNYCH KRAJÓW

W załączniku przedstawiono przegląd tematyczny doświadczeń państw członkowskich zdobytych w ciągu ostatnich trzech lat w kluczowych obszarach realizacji zaleceń dla poszczególnych krajów.

Ogólnie rzecz biorąc w ostatnich latach poczyniono znaczne postępy w zakresie konsolidacji budżetowej, chociaż struktura korekt budżetowych nie zawsze sprzyjała wzrostowi gospodarczemu.

- Korekta budżetowa w 2013 r. nastąpiła głównie po stronie wydatków w IE, EL, LT oraz PL. Dokonano znacznych cięć w wydatkach publicznych w PL i SK. Inne państwa, takie jak BE, ES, IT, RO oraz SI zastosowały korekty budżetowe opierające się w różnym zakresie na korekcie wydatków i dochodów. Korekta w CZ, FR, LU, NL, PT oraz FI opierała się przede wszystkim na dochodach.
- Konsolidując swoje finanse publiczne państwa członkowskie co do zasady podniosły stawki podatkowe (przede wszystkim podstawowe stawki podatku VAT), ale jedynie kilka z nich rozszerzyło podstawy opodatkowania. Podatek środowiskowy i podatek od majątku zostały podwyższone, ale nadal istnieje możliwość zwiększenia ich skuteczności. Wszystkie państwa członkowskie przyjęły pewne środki w celu przeciwdziałania uchylaniu się od opodatkowania oraz poprawy przestrzegania przepisów prawa podatkowego.
- Wiele państw członkowskich zwiększyło całkowite obciążenia fiskalne (podatki pośrednie i bezpośrednie oraz składki na ubezpieczenia społeczne). Niemniej jednak pozytywnym czynnikiem jest fakt, że przesunięcie obciążeń podatkowych ma miejsce tylko w pewnym zakresie, na przykład reforma podatku od majątku i zwiększenie nacisku na podatki pośrednie zamiast opodatkowania pracy.
- 23 państwa członkowskie uchwaliły już podwyższenie wieku emerytalnego.²¹ W wielu przypadkach towarzyszy mu zrównanie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn (CZ, EE, EL, HR, IT, LT, MT, PL, SI, SK, UK). Wiele państw członkowskich wprowadziło wyraźne i trwałe połączenie między wiekiem emerytalnym a wzrostem oczekiwanej długości życia (CY, DK, EL, IT, NL, SK). Wiele z nich podjęło również kroki mające na celu ograniczenie dostępu do wcześniejszych emerytur, jak również dostępu do przedłużonego korzystania z świadczeń w przypadku bezrobocia (np. ES) lub rent inwalidzkich (np. AT, BE, BG, DK), które wykorzystywano jako rodzaj substytutu wcześniejszej emerytury.

Trudności w dostępie do zasobów finansowych pozostają główną przeszkodą na drodze ku wzrostowi gospodarczemu, w szczególności dla małych lub średnich przedsiębiorstw (MŚP).

- Państwa członkowskie wprowadziły środki mające na celu walkę z opóźnieniami w wypłatach w celu zmniejszenia trudności przedsiębiorstw związanych z płynnością

²¹ Informacje dotyczące wieku emerytalnego w UE można znaleźć w dokumencie COM(2013) 350.

finansową. PT, EL, ES i IT przyjęły plany zmierzające do zmniejszenia wolumenu zaległych spraw w ramach administracji publicznej oraz pozbycia się zaległych płatności.

- Zwrócono większą uwagę na formy zabezpieczenia pożyczek w celu zwiększenia podaży kredytów dla MSP; Hiszpania stanowi dobry przykład takich działań. Jednocześnie dokonuje się zwiększonych wysiłków w celu stworzenia możliwości finansowania opierającego się na rynku, a nie na sektorze bankowym; przykładem takich działań jest rozwój rynku obligacji korporacyjnych w DK, EE, IT i PT.
- Większość państw członkowskich wprowadziło środki zmierzające do stworzenia funduszy *venture capital*. CZ, DE i ES uruchomiły nowe publiczne fundusze *venture capital*, natomiast PT skonsolidowała istniejące fundusze w celu zmaksymalizowania ich wpływu. Ponadto kilka państw członkowskich, w tym EE, NL, PL i ES uruchamia „fundusze funduszy” w celu promowania rozwoju rynku *venture capital*, na którym istnieje wiele funduszy prywatnych.
- FR ogłosiła pięcioletnie ulgi podatkowe w przypadku inwestycji kapitałowych w przedsiębiorstwa rozpoczynające działalność. W DE uruchomiono nowy program w celu dostarczenia inwestorom prywatnym dodatkowych zachęt finansowych do inwestowania w nowe i innowacyjne firmy.

Aby jednak odpowiednio pobudzić unijny wzrost gospodarczy, wiele pozostaje do zrobienia w zakresie rynku produktowego oraz rynku usług.

- Niektóre państwa członkowskie, w tym PT, ES, IT, EL, PL, SI i CZ, podjęły ważne reformy zmierzające do otwarcia sektora usług oraz uczynienia go bardziej wydajnym. W niektórych państwach członkowskich – w tym w AT, BE, DE i FR – niezbędne jest przeprowadzenie wielu reform; państwa te nadal nie wdrożyły odnoszących się do nich zaleceń w omawianym obszarze i muszą podjąć nowe starania w celu wdrożenia dyrektywy o usługach.
- Suma wszystkich wydatków z budżetów publicznych na badania i rozwój w UE zmniejszyła się po raz pierwszy w 2011 r. od początku kryzysu; obecny poziom wydatków jest niższy od poziomu przewidzianego w budżecie Chin. W ciągu ostatnich dwóch lat niektóre państwa członkowskie dokonały znaczących wysiłków w zakresie badań i rozwoju (AT, BE, LU, HU, PL i SE), natomiast inne zmniejszyły znacznie swoje budżety przeznaczone na ten cel (ES, IE, IT, MT i PT). Większość państw członkowskich rozszerzyła lub wprowadziła nowe ulgi podatkowe w zakresie badań naukowych i innowacji w celu pobudzenia inwestycji prywatnych. Luka innowacyjna w Europie powiększa się; najbardziej innowacyjne gospodarki w Europie należą do SE, DE, DK i FI. Kilka krajów nadrabia zaległości (LV, SK, LT i EE), ale pozostałe (UK, PL, CZ, HU, PT, RO, EL, BG, MT) od 2010 r. straciły stosunkowo na znaczeniu.
- W odniesieniu do rynków energii 14 państw członkowskich nadal nie dokonało całkowitej transpozycji trzeciego pakietu energetycznego. Konieczne są nadal znaczne inwestycje w zakresie infrastruktury energetycznej w całej Europie, ale podjęto już środki w celu poprawy wzajemnych połączeń elektroenergetycznych i gazowych (np. połączeń elektroenergetycznych między PT i ES, UK i IE oraz w regionie Bałtyku). Ponadto w celu ograniczenia konsumpcji energii BG, CZ, EE, LT, LV, RO, SK opracowują programy efektywności energetycznej, które mogłyby być finansowane z dochodów pochodzących z

systemu handlu uprawnieniami do emisji oraz z europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych.

- Istnieją zauważalne przeszkody w rozwoju sektora usług kolejowych w następujących państwach członkowskich: AT, BG, CZ, DE, EL, ES, FR, HU, IE, LU, PL, PT, SI. Obejmują one oddzielne prowadzenie księgowości przez zarządzających infrastrukturą oraz przedsiębiorstwa kolejowe, opłaty za korzystanie z dostępu do torów oraz kwestie związane z interoperacyjnością.

W większości państw członkowskich prowadzone są ważne reformy zmierzające do modernizacji rynku pracy.

- Najwyższe stawki dochodu osobistego osiągnęły swój maksymalny poziom od 2008 r. Całkowite obciążenia podatkowe związane z zatrudnieniem zostały zwiększone, ale państwa członkowskie (BE, DK, FI, FR, HU, IT, NL, PT, SE) obniżyły opodatkowanie pracy dla konkretnych grup. Istnieje tendencja do zwiększania progresywności.
- Państwa, w których występują znaczne zaburzenia równowagi, wdrożyły daleko idące reformy w ramach systemów negocjacji płacowych w celu umożliwienia większej elastyczności dostosowywania płac. W latach 2007-2012 jednostkowe koszty pracy w porównaniu z konkurentami zmniejszyły się znacznie w państwach takich jak IE, EL, ES i PT. Oczekuje się, że obecne reformy, a w szczególności reformy mechanizmów ustalania płac, będą wspierać proces dostosowywania płac w krajach takich jak EL i ES.
- ES, IT i FR podjęły reformy zmierzające do modernizacji swojego prawodawstwa dotyczącego ochrony pracy oraz do zwalczania segmentacji rynków pracy. Znaczące reformy zostały również zapoczątkowane na Litwie, w Niderlandach, w Polsce oraz Słowenii.
- Kilka państw członkowskich wzmocniło i lepiej ukierunkowało swoje środki przeznaczone na aktywną politykę rynku pracy oraz poprawiło działanie publicznych służb zatrudnienia (BG, DE, EE, IE, EL, IT, LT, LU, SK, FI, SE, UK).
- Zintensyfikowano działania zmierzające do zwalczania bezrobocia młodzieży, w tym za pomocą ustanowienia gwarancji dla młodzieży. W czasie kryzysu zmniejszono łączne inwestycje w dziedzinie edukacji i szkoleń, w szczególności w BG, EL, IT, SK oraz RO. Modernizacja systemów kształcenia i szkolenia pozostaje ważnym priorytetem w wielu państwach członkowskich. Niektóre (CZ, SK, UK) państwa członkowskie wprowadzają w szkolnictwie wyższym wykorzystywanie innowacyjnych modeli finansowania opartych na wynikach.
- Rozwój wysokiej jakości praktyk oraz dwutorowego systemu szkolenia zawodowego stanowi priorytet w wielu państwach (EL, ES, IT, LV, PT, SK). Kilka państw wszczęło reformy w celu zredukowania liczby osób przedwcześnie kończących naukę oraz dostosowania programów studiów wyższych do potrzeb rynku pracy (AT, IT, PL). W kontekście wzrastającego bezrobocia, w szczególności długoterminowego, większość państw członkowskich zgłasza środki zmierzające do zwiększenia uczestnictwa w uczeniu się przez całe życie.

- W ramach działań prowadzących do eliminacji ubóstwa kilka państw wprowadza lub też wzmacnia środki aktywizujące oraz reformuje swoje systemy pomocy społecznej (LT, CY, DK, EL, HR, IT, PL i RO).

Wciąż wiele pozostaje do nadrobienia w zakresie otoczenia biznesowego w porównaniu z naszymi globalnymi konkurentami.

- Między poszczególnymi państwami występują znaczne różnice w zakresie względnych słabości rynku. W Irlandii oraz w Zjednoczonym Królestwie łatwo jest założyć działalność gospodarczą, ale egzekwowanie umów napotyka na trudności. W porównaniu z innymi państwami członkowskimi, czas potrzebny do zamknięcia postępowania w sprawach o upadłość jest stosunkowo krótki w IE, BE, FI, DK, UK, AU, NL oraz DE, ale w niektórych przypadkach ochrona inwestorów jest uważana za ograniczoną. W FR, ES i LU otrzymanie pozwolenia na budowę jest uciążliwe, a w ES i LU skomplikowane są warunki rozpoczęcia działalności. Wykonanie umowy w IT, EL, MT, CY i SI nadal wiąże się ze znacznymi nakładami pieniężnymi i czasowymi.
- Zgodnie z niedawnym unijnym sprawozdaniem dotyczącym konkurencyjności opartym na szeregu wskaźników, państwa odnotowujące przeciętne wyniki oraz państwa wykazujące zaległości od 2007 r. poprawiły działanie otoczenia biznesowego w najbardziej znaczący sposób, natomiast państwa przodujące w tym zakresie spadły w rankingu lub poprawiły swoje wyniki jedynie nieznacznie. Oznacza to, że mimo nadal istniejących, znaczących różnic, w całej UE ma miejsce poprawa w zakresie wyników i praktyk.