



KOMISJA  
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 29.5.2013 r.  
COM(2013) 350 final

**KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY,  
EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO ORAZ  
KOMITETU REGIONÓW**

**EUROPEJSKI SEMESTR 2013: ZALECENIA DLA POSZCZEGÓLNYCH KRAJÓW**

**JAK WYPROWADZIĆ EUROPEĘ Z KRYZYSU**

**KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY,  
EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO ORAZ  
KOMITETU REGIONÓW**

**EUROPEJSKI SEMESTR 2013: ZALECENIA DLA POSZCZEGÓLNYCH KRAJÓW**

**JAK WYPROWADZIĆ EUROPE Z KRYZYSU**

**1. WPROWADZENIE**

Raz do roku Komisja dokonuje analizy wyników gospodarczych i sytuacji społecznej w każdym z państw członkowskich UE i wydaje zalecenia dla poszczególnych krajów, które powinny być dla nich podstawą kształtowania polityki krajowej na kolejny rok. Wobec głębokiego kryzysu gospodarczego i finansowego, który stawia wiele osób w trudnej sytuacji społecznej, a także zważywszy na niedawne prognozy wskazujące na powolną poprawę sytuacji UE po długotrwałej recesji, tegoroczne zalecenia będą szczególnie uważnie analizowane.

Regularny nadzór ze strony Komisji ma na celu:

- określenie najważniejszych wyzwań gospodarczych i społecznych stojących przed UE i strefą euro, odzwierciedlających rosnące wzajemne powiązanie gospodarek poszczególnych państw członkowskich;
- ocenę postępu, szybsze niż dotąd odbieranie sygnałów ostrzegawczych świadczących o problemach oraz przedstawienie państwom członkowskim zaleceń, które pomogą im prowadzić politykę w sposób dający UE perspektywę przystosowywania się do sytuacji i zrównoważonego wzrostu, a dzięki temu – tworzenia miejsc pracy i godziwych warunków życia dla wszystkich obywateli.

Z analizy dokonanej przez Komisję, przedstawianej wraz z zaleceniami na 2013 r., wynika, że UE dokonuje trwałych zmian i mierzy się z narosłymi przez ostatnie dziesięciolecie poważnymi problemami strukturalnymi. Zmiany te następują w sytuacji, gdy na całym świecie wyraźna jest potrzeba reform najbardziej zaawansowanych gospodarek, podczas gdy gospodarki wschodzące cieszą się dynamicznym rozwojem gospodarczym. Państwa członkowskie dokonują koniecznych reform i podejmują usilne starania w kierunku opanowania finansów publicznych. Tempo i skuteczność tych starań są różne w poszczególnych krajach; dostosowania są najwyraźniej widoczne w państwach objętych programami oraz najbardziej narażonych na trudności. Wyzwanie polega na wdrożeniu uzgodnionych reform, niejednokrotnie w pilniejszym trybie i w ambitniejszym wymiarze. W niektórych przypadkach Komisja uznała za konieczne intensywniejsze środki, które zostały opisane w zaleceniach.

W ciągu ostatnich pięciu lat wysiłki koncentrowały się na zarządzaniu kryzysowym, przywracaniu stabilności finansowej i zabezpieczeniu euro, co stanowiło konieczne warunki wstępne przyszłego wzrostu. W perspektywie krótkoterminowej uzdrowienie sytuacji gospodarczej jest utrudnione z powodu wysokiego zadłużenia – zarówno publicznego, jak i

prywatnego – w wielu państwach członkowskich oraz przez to, że pozytywne skutki naprawy sektora bankowego uwidaczniają się powoli. Ponadto skala i dotkliwość zakłóceń równowagi, jakie narosły na przestrzeni lat, doprowadziła do konieczności jednoczesnego wprowadzania obecnie w Europie znacznych dostosowań w sytuacji, kiedy gospodarki poszczególnych państw UE są ze sobą ściśle powiązane.

Odnalezienie trwalszej drogi wzrostu zabiera więcej czasu niż by oczekiwano. Trwający latami niski wzrost gospodarczy lub jego brak ma daleko idące skutki dla społeczeństwa, powodując w niektórych regionach Europy bardzo wysokie bezrobocie i wzrost ubóstwa. Poziom nierówności społecznych i kwestia sprawiedliwości są obecnie w centrum debaty publicznej, co pokazuje, że skuteczność polityki wymaga nie tylko jej odpowiedniego opracowania, ale także uzyskania dla niej wsparcia politycznego i społecznego. Niepewna perspektywa poprawy na rynku pracy w krótkim okresie będzie kolejnym testem dla systemów opieki społecznej państw członkowskich. Upłynie sporo czasu, zanim pozytywne skutki dziś podejmowanych decyzji uwidoczną się w gospodarce w postaci jej większego dynamizmu, wzrostu i potencjału tworzenia miejsc pracy.

Europie potrzebna jest konsolidacja fiskalna – nie da się zbudować trwałego wzrostu w sytuacji nie zrównoważonego zadłużenia – a także realny wzrost gospodarczy pozwalający ludziom na znalezienie stałego zatrudnienia. Szczególnie palący i wymagający konkretnych działań jest problem bezrobocia osób młodych. Ponieważ obecny kryzys ma charakter nie tylko koniunkturalny, ale również strukturalny, należy w całej UE przyspieszyć tempo reform dla zapewnienia poprawy sytuacji i przywrócenia gospodarce równowagi. Państwa odnotowujące deficyt muszą pobudzić konkurencyjność, natomiast państwa dysponujące nadwyżką muszą usunąć przeszkody strukturalne hamujące wzrost krajowego popytu.

Reformy strukturalne bywają trudne, ale pomagają bardziej równomiernie rozłożyć w społeczeństwie ciężar dostosowań oraz korzyści. Ograniczenie biurokratycznych utrudnień sprzyja przedsiębiorczości, obniżenie kosztów usług pomaga grupom o niższych dochodach, a bardziej efektywna administracja publiczna oznacza przystępniejsze usługi socjalne o wyższej jakości. Potrzebne są o wiele bardziej skuteczne środki wsparcia dla osób pozbawionych pracy, szczególnie długotrwale bezrobotnych, umożliwiające im uzyskanie umiejętności lub pomocy w znalezieniu zatrudnienia, a także dla młodzieży – pomagające w udanym wejściu na rynek pracy po ukończeniu szkoły. Konieczne jest znalezienie rozwiązań dla przedsiębiorstw, które posiadają solidne biznesplany, ale nie są w stanie uzyskać finansowania. We wszystkich państwach członkowskich istnieje potrzeba większych inwestycji na rzecz skuteczniejszych systemów edukacji, dostarczających ludziom umiejętności niezbędnych w gospodarce XXI wieku, oraz pobudzenia innowacyjności i konkurencyjności.

Działania EBC w zdecydowany sposób przyczyniły się do zażegnania niepokoju o stabilność strefy euro. Nadal jednak, szczególnie na peryferiach UE, obniżenie stóp procentowych nie przekłada się w pełni na przywrócenie normalnej działalności kredytowej w realnej gospodarce. Dokończenie budowy unii gospodarczej i walutowej (UGW), w szczególności unii bankowej, będzie miało zasadnicze znaczenie dla stworzenia podstaw przyszłego trwałego wzrostu i zapobieżenia ponownym zakłóceniom nierównowagi.

Z dokonanej przez Komisję analizy krajowych programów reform wynika wyraźnie, że państwa członkowskie mogłyby skuteczniej dążyć do zapewnienia sobie wzrostu gospodarczego, a Europie – wyjścia z kryzysu. W niektórych krajach, jakkolwiek w różnym stopniu, brak skuteczności w likwidacji barier i wykorzystywaniu szans, niechęć do zmian i

niezrozumienie pilnej potrzeby działania powoduje, że przedsiębiorstwa nie mają dobrych warunków do rozwoju i tworzenia miejsc pracy. Opóźnienia w realizacji koniecznych reform mogą tylko spowodować zwiększenie kosztów finansowych, gospodarczych i społecznych, jakie będą musiały ponieść te państwa. Skala tych wyzwań zobowiązuje wszystkie zaangażowane strony, w tym partnerów społecznych i przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego, do współpracy w celu opracowania i realizacji odpowiednich działań. Dla osiągnięcia tych wspólnych celów kluczowe będzie zachowanie i pogłębienie europejskiego jednolitego rynku.

## 2. OGÓLNA OCENA

Wyzwania stojące przed Unią są złożone i można im sprostać tylko poprzez spójne działanie, przy zapewnieniu koordynacji opracowywania i wdrażania polityki na szczeblu UE i w poszczególnych krajach. To właśnie jest zasadniczym celem procesu europejskiego semestru.

Szczegółowa analiza będąca podstawą tego pakietu pozwala na wyciągnięcie następujących wniosków:

- **Trwa przywracanie równowagi gospodarce UE.** W ostatnich latach zainicjowano lub kontynuowano szeroko zakrojone reformy mające na celu skorygowanie nierównowagi i nadanie gospodarce bardziej zrównoważonego charakteru. Znacznie obniżono utrzymujące się od dawna w niektórych krajach wysokie deficyty obrotów bieżących, dzięki czemu spadło ryzyko nagłych przerw w zewnętrznym finansowaniu tych gospodarek. Niektóre z tych reform dopiero po pewnym czasie przyniosą pełne efekty, jednak już teraz w różnych częściach Europy widoczna jest pewna poprawa, np. w zakresie eksportu lub oprocentowania długu państwowego.
- **Bezrobocie, szczególnie długoterminowe i wśród młodzieży, osiągnęło niedopuszczalnie wysoki poziom** i najprawdopodobniej w najbliższej przyszłości pozostanie wysokie, co wymaga pilnych i zdecydowanych działań. Podjęto reformy na rzecz poprawy odporności i elastyczności rynku pracy w różnych częściach Europy, jednak potrzeba czasu, aby spowodowały one w całej gospodarce zwiększenie liczby miejsc pracy.
- **Trwa konsolidacja fiskalna**, która pomaga w opanowaniu finansów publicznych. Nadal jednak w wielu państwach członkowskich starzenie się społeczeństwa stanowi wyzwanie dla przyszłej stabilności finansowej ich systemów emerytalnych i opieki zdrowotnej, dlatego też już teraz konieczne są działania, aby w przyszłości Europejczycy mogli nadal cieszyć się wysokim standardem życia.
- **Reformy strukturalne są konieczne** dla pobudzenia wzrostu i służą dwojakiemu celowi – zmniejszeniu bezrobocia i ustabilizowaniu finansów publicznych. Przywrócenie konkurencyjności w kraju jest również kluczem do wykorzystania możliwości wzrostu w kontekście globalnym.

Z analizy wynikają następujące wnioski, które należy uwzględnić przy kształtowaniu polityki:

- Konieczne są dalsze działania, aby rozwiązać problem wysokiego zadłużenia publicznego i prywatnego w wielu państwach członkowskich; należy nadal w ostrożny sposób prowadzić proces obniżania nadmiernego zadłużenia niektórych gospodarek. Jak wykazują badania aktywności kredytowej przeprowadzone przez EBC, priorytetem jest dalsza poprawa kondycji sektora bankowego, aby był on w stanie zapewniać przepływ funduszy do wydajnych części gospodarki, szczególnie do MŚP. Ważną rolę mogą tu odegrać nowe systemy finansowania realnej gospodarki, opracowane przez Komisję i EBI z udziałem EBC. W pewnych częściach UE kluczową rolę odegra w najbliższych latach finansowanie inwestycji z funduszy strukturalnych UE. Konieczne również dla przywrócenia gospodarce normalnych warunków udzielania pożyczek jest promowanie alternatywnych źródeł finansowania i zmniejszenie tradycyjnego uzależnienia przedsiębiorstw od finansowania ze strony banków.
- Państwa członkowskie odnotowujące wysoki poziom bezrobocia muszą intensywniej wdrażać aktywne środki rynku pracy, m.in. szkolenia i służby zatrudnienia. Zalecane są dalsze reformy w celu ułatwienia dostępu do zatrudnienia, zapobiegania przedwczesnemu opuszczaniu rynku pracy i zwalczania jego rozdrobnienia, a także obniżenia kosztów pracy. Kluczową rolę w kształtowaniu i realizacji tych polityk powinni odgrywać partnerzy społeczni. Szczególnie niepokojąca jest sytuacja młodych bezrobotnych. Zaleca się działania zgodne z „Gwarancją dla młodzieży” UE zaproponowaną przez Komisję i uzgodnioną niedawno przez państwa członkowskie UE.
- Państwa członkowskie muszą intensywniej działać na rzecz pobudzenia konkurencyjności swoich gospodarek. Istotną rolę odgrywają tu koszty pracy, które powinny stale być dostosowywane do wzrostu wydajności i będą nadal ściśle monitorowane. Dla zwiększenia wydajności gospodarki i obniżenia cen konieczna jest również większa konkurencja na rynkach produktów i usług. Jednocześnie Europa nie może i nie zamierza konkurować w gospodarce globalnej wyłącznie kosztami. Przed kryzysem i w jego trakcie nie dokonano we wszystkich państwach członkowskich koniecznych inwestycji w edukację i umiejętności, badania i rozwój oraz efektywne gospodarowanie zasobami. Niedobór odpowiednich umiejętności, produktów i usług stanowi poważne zagrożenie dla przyszłych perspektyw wzrostu gospodarczego Europy, dlatego też konieczne są w tych dziedzinach pilne działania naprawcze zgodnie z celami strategii „Europa 2020”.
- Pilnie potrzebne są intensywniejsze działania w celu stworzenia warunków sprzyjających rozwojowi przedsiębiorczości i tworzeniu miejsc pracy oraz kształtowania otoczenia przyjaznego konsumentom. Nadal potrzebne są na przykład znaczne udoskonalenia funkcjonowania przemysłów sieciowych oraz pobudzenie konkurencji w kluczowych sektorach usług, np. w handlu detalicznym, a także ułatwienie dostępu do pewnych zawodów i rodzajów działalności i zwiększenie skuteczności administracji publicznej.
- Państwa członkowskie posiadające nadwyżkę na rachunku obrotów bieżących i wystarczającą przestrzeń fiskalną mogłyby skuteczniej działać na rzecz obniżenia wysokich podatków i składek na ubezpieczenie społeczne, nakładanych na niskie wynagrodzenia. Kształtowanie się płac w ostatnim okresie w państwach

posiadających nadwyżkę przyczynia się do podtrzymania popytu, co korzystnie wpływa również na resztę UE. Wspomniane państwa członkowskie mogłyby również pobudzić popyt krajowy, otwierając sektor usług poprzez likwidację nieuzasadnionych ograniczeń i barier dla podmiotów wchodzących na ten rynek, dzięki czemu usługi stałyby się bardziej przystępne dla grup o niższych dochodach; stanowiłoby to też promocję nowych możliwości inwestycyjnych.

- W świetle rzeczywistego postępu, który już się dokonał w zakresie obniżania deficytu budżetowego, skali dotychczasowej konsolidacji, a także niższej niż spodziewana aktywności gospodarczej pakt stabilności i wzrostu dopuszcza przyznanie państwom członkowskim w pewnych przypadkach dodatkowego czasu na obniżenie deficytu do poziomu poniżej 3 % PKB. Wykluczone jest jednak wycofywanie się z niezbędnej konsolidacji, a w niektórych państwach członkowskich nadal potrzebne są daleko idące dostosowania. Niektórym z tych państw Komisja proponuje dodatkowy czas na korektę nadmiernego deficytu. Nie oznacza to jednak, że mogą one zaprzestać wysiłków. Przeciwnie, czas ten powinien zostać wykorzystany na obniżenie strukturalnego deficytu budżetowego, zintensyfikowanie reform i stworzenie podstaw dla trwałej poprawy sytuacji gospodarczej.
- Można i należy działać intensywniej w celu poprawy efektywności wydatków publicznych oraz sprawiedliwości i skuteczności systemu podatkowego w ramach średnioterminowych strategii budżetowych. Rozwiązania wymaga problem nieefektywności charakterystycznej dla niektórych krajowych systemów podatkowych (np. związanej z obniżonymi stawkami i zwolnieniami). Konieczne jest również nasilenie walki z oszustwami podatkowymi i uchylaniem się od opodatkowania. Jakkolwiek priorytety są różne, w zaleceniach przedstawiono kilka sposobów działania zmierzających do tego celu.
- Dla trwałości i skuteczności reform kluczowa jest kwestia sprawiedliwości. Kryzys już wywarł trwały wpływ na grupy społeczne będące w najtrudniejszej sytuacji; w wielu krajach wzrasta odsetek osób zagrożonych ubóstwem. Państwa członkowskie powinny inwestować w kapitał ludzki i w oferowanie swoim obywatelom odpowiednich usług. Należy zwrócić większą uwagę na dystrybucyjny wpływ reform, aby przynosiły one wszystkim trwałe korzyści. Niektóre państwa członkowskie powinny poświęcić więcej uwagi zwalczaniu ubóstwa w różnych jego postaciach – ubóstwa dzieci, bezdomności, ubóstwa pracujących, nadmiernego zadłużenia gospodarstw domowych – oraz na zapewnieniu skutecznego działania systemów opieki społecznej zajmujących się osobami, których problem ten dotyka

Decyzje podjęte już dotąd na szczeblu UE wspomogły reformatorskie wysiłki państw członkowskich, ale pilnie potrzebne są dalsze działania:

- Państwa członkowskie, które doświadczyły poważnych trudności finansowych, mogłyby skorzystać z nowo utworzonych na szczeblu UE zabezpieczeń budżetowych<sup>1</sup>. W przypadkach, w których udzielono pomocy finansowej

---

<sup>1</sup> Europejski mechanizm stabilizacji finansowej i Europejski Instrument Stabilności Finansowej, a następnie Europejski Mechanizm Stabilności.

UE/MFW, jest ona obwarowana rygorystycznymi warunkami. Wdrażanie tych programów trwa i jest ściśle monitorowane.

- Na przyjęcie czeka szereg wniosków dotyczących aktów prawnych UE, które mają potencjał odblokowania wzrostu gospodarczego i zwiększenia możliwości zatrudnienia, np. w usługach oraz dzięki wykorzystaniu gospodarki cyfrowej. Komisja przedstawi sprawozdanie z poczynionych postępów w ramach Paktu na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia podczas szczytu Rady Europejskiej w czerwcu 2013 r.
- W grudniu 2012 r. Komisja przedstawiła propozycję pakietu w sprawie zatrudnienia młodzieży, obejmującego utworzenie europejskiego sojuszu na rzecz przygotowania zawodowego. Zaproponowała również „Gwarancję dla młodzieży”, która ma zapewnić wszystkim młodym Europejczykom dobrą ofertę pracy, dalsze kształcenie lub szkolenie, praktykę zawodową lub staż w ciągu czterech miesięcy od opuszczenia szkoły lub przejścia na bezrobocie. Wspominany program „Gwarancja dla młodzieży” został przyjęty przez Radę w kwietniu 2013 r. W ramach kolejnych wieloletnich ram finansowych przeznaczono 6 mld euro – obok środków z Europejskiego Funduszu Społecznego – na wsparcie „Gwarancji dla młodzieży” za pośrednictwem Inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych. Od 2012 r. Komisja, poprzez zespoły zadaniowe ds. zatrudnienia ludzi młodych, wspiera państwa członkowskie o najwyższych wskaźnikach bezrobocia młodzieży w przeorientowaniu finansowania z funduszy strukturalnych UE pod kątem wspierania ludzi młodych. Komisja prowadzi również wielostronnemu partnerstwu na rzecz zniwelowania istniejących w UE braków w umiejętnościach w zakresie technologii informacyjno-komunikacyjnych oraz w obsadzeniu wolnych miejsc pracy wymagających tych umiejętności, których liczbę przewiduje się na kilkaset tysięcy.
- Przyjęte w ostatnim okresie akty prawne wzmocniły zarządzanie gospodarcze w UE. Wdrażanie tych aktów korzystnie przyczyni się do wiarygodności trwającego procesu reform. Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w unii gospodarczej i walutowej już obowiązuje. Wzmocniono pakt stabilności i wzrostu i wprowadzono nową procedurę dotyczącą zakłóceń równowagi makroekonomicznej („sześciopak”). Nowe akty prawne zmierzające do silniejszej konsolidacji polityki w strefie euro („dwupak”) wejdą w życie 30 maja 2013 r.
- Dalsze działania na rzecz pogłębienia UGW, głównie poprzez ustanowienie unii bankowej i dokończenie tworzenia zestawu zabezpieczeń budżetowych przewidzianych w Europejskim Mechanizmie Stabilności, wpłyną na dalsze wzmocnienie ram UE. Trwają również dyskusje nad sposobami wzmocnienia społecznego wymiaru UGW.
- Natychmiast po osiągnięciu porozumienia co do kolejnych wieloletnich ram finansowych UE będzie można uruchomić nową generację instrumentów finansowych UE – takich jak „Horyzont 2020” w odniesieniu do badań naukowych czy instrument „Łącząc Europę” w odniesieniu do infrastruktury – wspierających strategię „Europa 2020” na rzecz inteligentnego, trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu. Większe zorientowanie funduszy strukturalnych UE na wzrost, konkurencyjność i zatrudnienie może

stanowiąc silny bodziec do wzrostu w szeregu państw członkowskich, w których duża część inwestycji publicznych jest współfinansowana z budżetu UE. Tegoroczne zalecenia dla poszczególnych państw są szczególnie istotne, ponieważ właśnie teraz państwa członkowskie i regiony określają swoje priorytety inwestycyjne na potrzeby polityki spójności na lata 2014-2020.

### 3. GŁÓWNE ASPEKTY DZIAŁAŃ

Europejski semestr rozpoczyna się od opublikowania przez Komisję rocznej analizy wzrostu gospodarczego. Na rok 2013 Komisja zachowała te same pięć priorytetów, które obowiązywały w roku 2012:

- dążenie do zróżnicowanej konsolidacji fiskalnej sprzyjającej wzrostowi
- przywrócenie normalnego kredytowania gospodarki,
- promowanie wzrostu gospodarczego i konkurencyjności dziś i w przyszłości,
- walka z bezrobociem i społecznymi skutkami kryzysu,
- modernizacja administracji publicznej.

W marcu 2013 r. Rada Europejska zatwierdziła te priorytety i ustaliła ramy działań państw członkowskich w tych obszarach. W załączniku 1 przedstawiono ogólnie zalecenia dla poszczególnych państw członkowskich w ramach tego pakietu. W załączniku 2 streszczono informacje o postępach w kierunku osiągnięcia celów strategii „Europa 2020”. Dalsze informacje są dostępne w dokumentach roboczych służb Komisji oraz porównawczych kartach tematycznych opublikowanych na stronie internetowej strategii „Europa 2020”.

Komisja wydała również zalecenia dla strefy euro. Eurogrupa powinna odgrywać aktywną rolę we wzmocnionym nadzorze strefy euro poprzez zapewnienie spójnego ogólnego kursu polityki i wdrożenie reform koniecznych dla stabilności i wzrostu jej gospodarki. Eurogrupa odegra również w przyszłości szczególną rolę w omawianiu reform politycznych i ich koordynowaniu *ex ante*, a także w szybkim podejmowaniu koniecznych decyzji politycznych, np. wymaganych do utworzenia unii bankowej.

Wspomniany pakiet zaleceń opiera się również na szczegółowych analizach opublikowanych przez Komisję w dniu 10 kwietnia 2013 r. w ramach procedury dotyczącej zakłóceń równowagi makroekonomicznej. Zakłócenia te wzięto pod uwagę w zaleceniach dla 13 państw członkowskich objętych tą procedurą.

#### ***Dążenie do zróżnicowanej konsolidacji fiskalnej sprzyjającej wzrostowi***

Konsolidacja fiskalna nie jest celem samym w sobie, ale środkiem służącym temu, aby władze publiczne mogły odzyskać suwerenność budżetową i dzięki temu inwestować w trwałą wzrost gospodarczy. W kontekście wysokiego deficytu publicznego i rosnącego zadłużenia Komisja głosi potrzebę konsolidacji fiskalnej, która powinna odbywać się w sposób zróżnicowany i sprzyjający wzrostowi, dostosowany do sytuacji poszczególnych państw.



Dyscyplina budżetowa i wzrost gospodarczy sprzyjają sobie nawzajem pod warunkiem podejmowania właściwych działań. Dobrym przykładem z ostatniego okresu są państwa bałtyckie: po okresie głębokiej recesji Litwa, Łotwa i Estonia odnotowują obecnie najwyższe stopy wzrostu gospodarczego w UE – w 2012 r. odpowiednio 3,6 %, 5,6 % i 3,2 %. Wymienione trzy państwa z wyprzedzeniem dokonały konsolidacji fiskalnej i zrównoważenia swoich gospodarek w bardzo niepewnych warunkach. Wyraźna poprawa ich konkurencyjności przynosi obecnie owoce, sprzyjając konsolidacji finansów publicznych i dalszemu ograniczaniu bezrobocia, jakkolwiek nadal niepokoi wysoki poziom zagrożenia ubóstwem i wykluczeniem społecznym.

Konsolidacja fiskalna postępuje w całej Europie. Deficyt UE obniżył się ze szczytowej wartości -6,9 % w 2009 r. do -4 % w 2012 r., a w 2013 r. przewiduje się jego spadek do -3,4 % dzięki temu, że coraz więcej państw członkowskich dokonuje korekty nadmiernego deficytu. Drogi konsolidacji, prowadzące do docelowych poziomów deficytu i długu, które pozwoliłyby na zaprzestanie stosowania procedury nadmiernego deficytu wobec danych państw członkowskich, określono na podstawie deficytu mierzonego w kategoriach strukturalnych. Jeśli zatem znaczne pogorszenie prognoz gospodarczych spowoduje, że nie zostanie osiągnięty cel nominalny pomimo podjęcia koniecznego wysiłku strukturalnego, możliwe będzie odroczenie w czasie ostatecznego terminu korekty nadmiernego deficytu. Zgodnie z ustalonymi ramami UE w ostatnim okresie zmodyfikowano już tempo konsolidacji fiskalnej w odniesieniu do Grecji, Hiszpanii i Portugalii, dając tym państwom więcej czasu na korektę nadmiernego deficytu. Komisja aktualizuje obecnie swoje zalecenia w oparciu o najnowsze informacje oraz na podstawie dokonanej oceny skuteczności środków podejmowanych przez państwa członkowskie (ramka 1).

<b>Ramka 1. Sytuacja państw członkowskich w zakresie paktu stabilności i wzrostu wg zaleceń Komisji z dnia 29 maja 2013 r.</b>	
Nie wszczęto procedury nadmiernego deficytu	<b>BG, DE, EE, FI, LU, SE</b>
Uchylono procedurę nadmiernego deficytu	<b>HU, IT, LT, LV, RO</b>
Trwa procedura nadmiernego deficytu z terminem na 2013 r.	<b>AT, DK, CZ, SK</b>
Trwa procedura nadmiernego deficytu z innymi terminami – rok 2015 lub 2016	<b>EL, IE, CY, UK</b>
Proponuje się przedłużenie terminów realizacji celów budżetowych – nowe terminy: rok 2014, 2015 lub 2016	<b>ES, FR, NL, PL, SI, PT</b>
Pierwszy krok w kierunku wszczęcia procedury nadmiernego deficytu	<b>MT</b>
Niewystarczające działania w celu korekty nadmiernego deficytu do 2012 r. – intensyfikacja procedury nadmiernego deficytu	<b>BE</b>

Dzięki działaniom podejmowanym na szczeblu UE i wysiłkom szeregu państw członkowskich udało się obniżyć oprocentowanie długu państwowego, a kilka państw, wcześniej zagrożonych nadmiernymi kosztami refinansowania, może obecnie finansować swoje zadłużenie według znacznie niższych stawek niż rok temu. Zważywszy jednak na to, że poziom długu jest wysoki, a starzenie się społeczeństwa przysparza dodatkowych kosztów, sytuacja budżetowa i finansowa tych państw pozostaje niestabilna.

W tym kontekście przyznanie pewnym państwom członkowskim dłuższego czasu na osiągnięcie uzgodnionych celów ma w założeniu umożliwić im przyspieszenie działań zmierzających do uporządkowania finansów publicznych i przeprowadzenia zaległych reform. Należy wzmocnić wysiłki w zakresie reform, aby osiągnąć wymagane wyniki w nowych zakładanych terminach, oraz przeprowadzić korekty nadmiernego deficytu. Komisja będzie ściśle monitorować sytuację i wykorzystywać udoskonalone rozwiązania w zakresie zarządzania budżetowego w odniesieniu do państw strefy euro. Należy wzmocnić instytucje fiskalne zarówno na poziomie krajowym, jak i na niższych szczeblach, poprzez wdrożenie rzetelnych i skutecznych średniookresowych ram budżetowych.

Istotny jest również sposób dokonywania konsolidacji fiskalnej. W wielu wypadkach odbywa się ona nie poprzez ograniczanie wydatków, lecz podnoszenie podatków, co jest ogólnie rzecz biorąc bardziej szkodliwe dla wzrostu gospodarczego, szczególnie w krajach, w których opodatkowanie już jest wysokie. Komisja zaleca dokonywanie korekt budżetowych sposobami bardziej sprzyjającymi wzrostowi gospodarczemu, poprzez działania zarówno po stronie wydatków, jak i po stronie dochodów budżetów krajowych.

Po stronie dochodów niezbędnym aspektem trwających reform jest struktura systemów podatkowych, a w szczególności zmniejszenie opodatkowania pracy i przesunięcie tego ciężaru na inne źródła. Dla wielu państw członkowskich priorytetem jest ograniczenie opodatkowania pracy w celu zwiększenia zachęt do podejmowania pracy, a także obniżenie stosunkowo wysokich kosztów pracy, w szczególności w odniesieniu do nisko wykwalifikowanych robotników (zob. ramka 2). Oczywiście te niezbędne reformy należy następnie zrekompensować finansowo dochodami z innych źródeł. Wzrost pobieranych okresowo podatków od nieruchomości napotyka sprzeciw polityczny w kilku państwach członkowskich; można jednak to rozwiązanie opracować w taki sposób, aby stało się ono skutecznym i sprawiedliwym sposobem zwiększania dochodów publicznych. Przesunięcie obciążeń podatkowych może również oznaczać przejście na podatki środowiskowe, np. opodatkowanie zanieczyszczeń i emisji gazów cieplarnianych. Mogą one stymulować rozwój nowych technologii oraz promować efektywne gospodarowanie zasobami i tworzenie miejsc pracy przyjaznych środowisku naturalnemu. Wymaga to jednak również monitorowania wpływu wysokich cen energii na gospodarstwa domowe oraz na konkurencyjność, w tym w sektorach energochłonnych, aby decyzje w przyszłości można było podejmować na solidnych podstawach merytorycznych.

Większą efektywność i sprawiedliwość systemów podatkowych można osiągnąć poprzez poszerzenie baz podatkowych. Większość systemów podatkowych przewiduje zwolnienia, ulgi, obniżone stawki i inne specyficzne rozwiązania określane jako „wydatki podatkowe”. Nie zawsze są one uzasadnione i efektywne pod kątem realizacji celów społecznych, środowiskowych czy gospodarczych, którym mają służyć. Niejednokrotnie wprowadzają one również nieuzasadnione różnice w traktowaniu podatników, przez co system taki staje się mniej sprawiedliwy. Ponadto stwarzają one okazję do manipulacji i komplikują system, zwiększając koszty administracyjne i koszty związane z egzekwowaniem przepisów. W niektórych państwach członkowskich podwyższono podatki, natomiast zdaniem Komisji można by w większym stopniu działać na rzecz ograniczenia wydatków podatkowych i zwolnień, a także subsydiów szkodliwych dla środowiska i dla gospodarki.

Dla przykładu, rzeczywiste wpływy z tytułu podatku VAT stanowią zaledwie połowę kwoty, którą uzyskiwano by przy pełnym stosowaniu podstawowej stawki VAT (wykres 1). Różnica pokazuje skalę występowania ulg podatkowych, luk w systemie, nieprzestrzegania przepisów,

a w niektórych przypadkach słabej administracji podatkowej, co obniża skuteczność systemu VAT.

**Wykres 1. Rzeczywiste dochody z podatku VAT w 2011 r. (odsetek teoretycznych dochodów według stawki podstawowej)**



Źródło: Komisja Europejska. Przedstawiony odsetek dochodów z VAT obliczono jako rzeczywiste dochody z VAT podzielone przez iloczyn podstawowej stawki VAT i ostatecznego spożycia krajowego netto. Wysoka wartość dla Luksemburga wynika ze skali podatku VAT uzyskanego ze sprzedaży na rzecz osób niebędących rezydentami.

Dla zwiększenia skuteczności i sprawiedliwości systemu podatkowego niezbędne są działania służące poprawie egzekwowania podatków i zwalczania nadużyć<sup>2</sup>. Działania na szczeblu krajowym, unijnym i globalnym mogą się tu wzajemnie uzupełniać w celu wzmocnienia systemów podatkowych. Komisja jest zdecydowana wykorzystać wszystkie środki, którymi dysponuje, aby nasilić walkę z oszustwami i uchylaniem się od opodatkowania, i wzywa państwa członkowskie do podjęcia działań na szczeblu krajowym i unijnym w porozumieniu z innymi państwami członkowskimi.

**Ramka 2. Przykłady niedawno przyjętych środków mających na celu zmianę rozłożenia obciążeń podatkowych dla ograniczenia negatywnego wpływu na wzrost gospodarczy**

BE podjęła pewne działania w celu obniżenia składek na ubezpieczenie społeczne opłacanych przez MŚP i niektóre kategorie pracowników. Wprowadzono premię dla osób mało zarabiających, uzupełnioną przez obniżenie składek na ubezpieczenie społeczne opłacanych przez pracodawcę, w połączeniu z ulgą w zakresie podatku dochodowego od osób fizycznych. DK stopniowo obniża obciążenia podatkowe pracy w celu pobudzenia zatrudnienia i wzrostu gospodarczego. HU obniżyły składki na ubezpieczenie społeczne określonych grup. FI podniosła podstawowe ulgi w celu zmniejszenia obciążenia podatkowego osób o niskich dochodach. CZ i EE planują ogólne ograniczenie obciążenia podatkowego pracy.

Zdaniem Komisji po stronie wydatków jako priorytetowe należy uznać inwestycje publiczne w badania, innowacje i kapitał ludzki, w tym poprzez większą efektywność wydatków. W niektórych państwach członkowskich istnieją w tej kwestii powody do niepokoju z uwagi na niskie lub malejące nakłady na edukację (np. w BG, EL, IT, SK i RO). Istnieje również potencjał utrzymania lub poprawy zakresu i skuteczności służb zatrudnienia i aktywnych polityk rynku pracy – takich jak szkolenia dla bezrobotnych i systemy gwarancji dla

<sup>2</sup> W grudniu 2012 r. Komisja przedstawiła kompleksowy zestaw działań służących zwalczaniu oszustw podatkowych i uchylania się od opodatkowania w skali europejskiej i światowej. [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/taxation/tax\\_fraud\\_evasion/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/tax_fraud_evasion/index_en.htm)

młodzieży – a także poprawy efektywności wydatków publicznych w wielu obszarach, w tym w opiece zdrowotnej i długoterminowej.

Starzenie się społeczeństwa jest wyzwaniem dla stabilności finansów publicznych z uwagi na potencjalny wzrost kosztów opieki zdrowotnej oraz emerytur i rent finansowanych przez państwo. W zakresie działań, które należy podjąć już teraz, aby sprostać temu wyzwaniu, Komisja zaleca podwyższenie ustawowego wieku emerytalnego zgodnie ze wzrostem średniego trwania życia oraz stopniowe wycofywanie systemów wcześniejszych emerytur, a jednocześnie działania na rzecz podtrzymania uczenia się przez całe życie i zatrudnienia osób starszych. W tabeli 1 przedstawiono niedawno dokonane i zapowiedziane zmiany wieku emerytalnego w poszczególnych państwach członkowskich.

**Tabela 1. Wiek emerytalny\* w poszczególnych państwach członkowskich UE**

	Wiek emerytalny w 2009 r. <i>K</i> = kobiety (jeśli inny)	Wiek emerytalny w 2020 r. <i>K</i> = kobiety (jeśli inny)	Dalsze zmiany po 2020 r.		Wiek emerytalny w 2009 r. <i>K</i> = kobiety (jeśli inny)	Wiek emerytalny w 2020 r. <i>K</i> = kobiety (jeśli inny)	Dalsze zmiany po 2020 r.
BE	65	65		CY	65	65+ <sup>(3)</sup>	
BG	63 <i>K: 60</i>	65 <i>K: 63</i>		LV	62	63 lata 9 m.	65 w 2025
CZ	62 <i>K: 56 lat 8 m.<sup>(1)</sup></i>	63,8 <i>K: 60 lat 6 m.<sup>(1)</sup></i>	67+ <sup>(2)</sup> w 2044	LT	62 lata 6 m. <i>K: 60</i>	64 <i>K: 63</i>	65 w 2026
DK	65	66	67+ <sup>(3)</sup>	LU	65	65	
DE	65	65,7	67 w 2029	HU	62	64	65 w 2022
EE	63 <i>K: 61</i>	64	65 w 2026	MT	61 <i>K: 60</i>	63	65 w 2026
IE	66	66	68 w 2028	NL	65	66 lat 8 m.	67+ <sup>(3)</sup>
EL	65 <i>K: 60</i>	67	67+ <sup>(3)</sup>	AT	65 <i>K: 60</i>	65 <i>K: 60</i>	65 w 2033
ES	65	66 lat 4 m.	67+ <sup>(3)</sup>	PL	65 <i>K: 60</i>	67 <i>K: 62</i>	67 w 2040
FR	60 <sup>(1)</sup>	62 <sup>(1)</sup>		PT	65	65	
IT	65 lat 4 m. <i>K: 60 lat 4 m.</i>	66 lat 11 m.	67+ <sup>(3)</sup>	RO	63 lata 4 m. <i>K: 58 lat 4 m.</i>	65 <i>K: 61</i>	65 / 63 (K) w 2030
				SI	63 <i>K: 61</i>	65	
				SK	62 <i>K: 57 lat 6 m.<sup>(1)</sup></i>	62+ <sup>(3)</sup>	62+ <sup>(3)</sup>
				FI	63-68 <sup>(4)</sup>	63-68 <sup>(4)</sup>	
				SE	61-67 <sup>(4)</sup>	61-67 <sup>(4)</sup>	
				UK	65 <i>K: 60</i>	66	67 w 2028

Źródło: Komisja Europejska

\* Wiek, od którego można mieć pełne świadczenia bez aktuarialnej redukcji za wcześniejsze przejście na emeryturę. Informacja na podstawie aktów prawnych przyjętych do 30 kwietnia 2013 r.

<sup>(1)</sup> Wiek minimalny – różny w zależności m.in. od liczby wychowywanych dzieci lub minimalnego odbytego okresu ubezpieczenia

<sup>(2)</sup> Wzrost o 2 miesiące co roku (do czasu dalszych zmian)

<sup>(3)</sup> W przyszłości dostosowania do wzrostu dalszego trwania życia

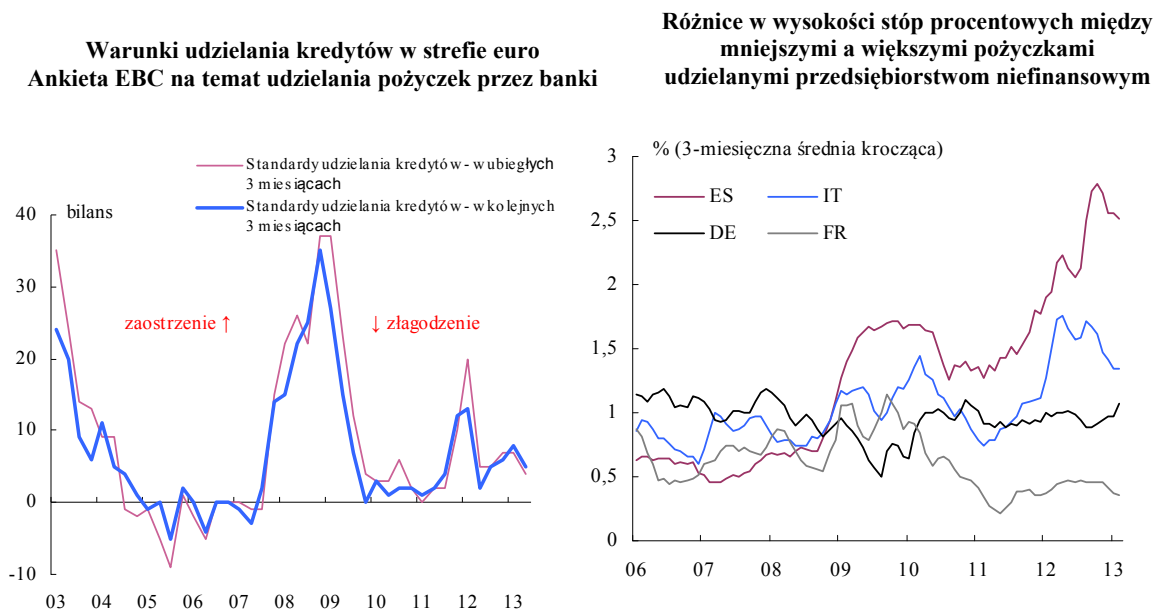
<sup>(4)</sup> Elastyczny wiek emerytalny, powiązany z poziomem świadczeń

W dziedzinie opieki zdrowotnej i długoterminowej wyzwanie polega na znalezieniu równowagi między potrzebą powszechnej opieki a rosnącym zapotrzebowaniem w wyniku starzenia się ludności, postępem technicznym i rosnącymi oczekiwaniami pacjentów ze wszystkich grup wiekowych. Ponad 70 % przewidywanego wzrostu wydatków publicznych na cele związane z wiekiem dotyczy opieki zdrowotnej i długoterminowej. Niezbędne są reformy w celu efektywniejszego wykorzystywania ograniczonych zasobów publicznych i dostępu do wysokiej jakości opieki.

## Przywrócenie normalnego kredytowania gospodarki

Warunki kredytowania, w szczególności w państwach, w których występują napięcia finansowe, pozostają zaostrzone, a podaż kredytów jest ograniczona pomimo masowego wsparcia zapewnianego przez rządy i dostosowawczej polityki pieniężnej EBC. Sytuacja pogorszyła się w szczególności w Grecji, Irlandii, Portugalii i Słowenii, ale również we Francji, Włoszech i w Zjednoczonym Królestwie. Niemcy są jedynym państwem, w którym MŚP dostrzegają zwiększoną dostępność pożyczek bankowych. W niektórych państwach na kredyty oferowane MŚP wpływ mają obawy inwestorów związane z trudną sytuacją gospodarczą i finansową. Ponadto trwający proces naprawy systemu bankowego nie został jeszcze zakończony. „Czyszczenie” bilansów banków pozostaje w kilku państwach członkowskich priorytetem, tak by przywrócić normalne warunki kredytowania dla najbardziej produktywnych sektorów gospodarki.

### Wykres 2. Warunki kredytowania pozostają zaostrzone, a rynki kredytowe są rozdrobnione



Biorąc pod uwagę poprzednie poziomy nadmiernego zadłużenia publicznego i prywatnego, obecna korekta w sektorze finansowym jest niezbędna. Korekta ta nie powinna jednak pomijać tego, co konieczne, albo nawet pogarszać sytuację z powodu źle funkcjonujących, podzielonych rynków. Dlatego też polityka publiczna powinna działać na rzecz wzmocnienia sektora bankowego, pomagając w usunięciu przeszkód dla finansowania przedsiębiorstw i inwestowania w infrastrukturę.

O ile wcześniej koncentrowano się na pozyskiwaniu kapitału, to obecnie nacisk jest położony na usuwanie słabości w sektorze bankowym. Należy dążyć do wykorzystywania zharmonizowanych na poziomie całej UE przeglądów jakości aktywów, które służą jako element przywracania zaufania do unijnych banków i zapewniają przejrzystość w zakresie aktywów i pasywów banków. Powinno to pozwolić na zidentyfikowanie wszelkich pozostałych obszarów zagrożenia i zwiększyć zaufanie do sektora jako całości.

Stworzenie europejskiej unii bankowej, z jednym organem nadzoru i jednolitym mechanizmem restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków, będzie stanowiło istotny

etap na drodze do zakończenia reformy sektora finansowego i przywrócenia normalnych zasad kredytowania. Należy szybko dokonać rekapitalizacji banków, które jej wymagają, tak by nowy jednolity mechanizm nadzoru mógł stać się w pełni operacyjny i został w następnej kolejności uzupełniony o jednolity mechanizm restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków.

Rozwijanie alternatywnych źródeł finansowania gospodarki, mniej zależnych od finansowania przez banki, musi stać się priorytetem. Pojawiają się oznaki, że firmy stopniowo zaczynają szukać finansowania na rynkach kapitałowych, jednak tendencja ta jest zbyt wolna, by mogła przynieść wymierne rezultaty w bliskiej przyszłości. Ponadto MŚP często nie mają bezpośredniego dostępu do finansowania na rynkach kapitałowych. Uzgodniono inicjatywy, takie jak nowe unijne ramy inwestowania w fundusze *venture capital* i w fundusze na rzecz przedsiębiorczości społecznej, które złagodzą sytuację. Ponadto kapitał wpłacony EBI został podniesiony o 10 mld EUR, co powinno pomóc w uwolnieniu w całej UE dodatkowych inwestycji o wartości sięgającej do 180 mld EUR. To dodatkowe finansowanie pozwoli na udzielanie znaczących dodatkowych pożyczek MŚP i powinno objąć zarówno duże obszary geograficzne, jak i wiele sektorów. Pilną kwestią jest przyspieszenie tempa udzielania pożyczek przez EBI, w szczególności małym i średnim przedsiębiorstwom.

Na poziomie UE i państw członkowskich należy przygotować szereg innych środków ułatwiających małym i średnim przedsiębiorstwom dostęp do finansowania bankowego i pozabankowego, takich jak udoskonalenie ram regulacyjnych w zakresie kapitału wysokiego ryzyka, rynki przeznaczone specjalnie dla MŚP i służące łączeniu zasobów MŚP, nowe instrumenty sekurytyzacyjne dla MŚP, ustanowienie norm punktowej oceny kredytowej MŚP i promowanie nietradycyjnych źródeł finansowania, takich jak leasing, finansowanie łańcucha dostaw, czy też finansowanie społecznościowe.

W europejskim pakcie na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia z czerwca 2012 r. podkreślono wagę inwestowania w infrastrukturę i wskazano rolę funduszy strukturalnych UE i EBI w tym obszarze. Inicjatywa w zakresie obligacji projektowych zapoczątkowana w listopadzie 2012 r. może odegrać użyteczną rolę w ponownym otwarciu rynków kapitałowych papierów dłużnych w Europie na finansowanie infrastruktury. Obecnie należy ją rozszerzać wraz z innymi instrumentami dłużnymi w ramach instrumentu „Łącząc Europę” (2014-2020). W marcu 2013 r. Komisja opublikowała również zieloną księgę dotyczącą długoterminowego finansowania gospodarki europejskiej<sup>3</sup>, zwracając się do zainteresowanych stron o nadsyłanie uwag na temat tego, jak poprawić finansowanie gospodarki realnej i usunąć przeszkody dla inwestycji długoterminowych.

### **Ramka 3. Przykłady wysiłków podejmowanych ostatnio w celu ułatwienia przedsiębiorstwom dostępu do finansowania**

W celu przeciwdziałania zaostrzonym warunkom kredytowania Dania podjęła pewne inicjatywy, w tym stworzyła państwowy fundusz inwestycyjny (Duński Kapitał Wzrostu) oraz pakiet na rzecz rozwoju i kredytowania. W ramach innego programu oferowane są gwarancje kredytowe dla mniejszych pożyczek bankowych w latach 2013-2015. Rząd Estonii wspiera finansowanie przedsiębiorstw poprzez instytucje KredEx i Enterprise Estonia oraz Estoński Fundusz Rozwoju. Polska uruchomiła nowy program gwarancji dla MŚP, a Europejski Fundusz Inwestycyjny i BGK utworzyły wspólnie nowy Fundusz Funduszy Wzrostu, służący stymulowaniu inwestycji w fundusze *venture capital*, *private equity* i *mezzanine*. We Włoszech zachęcano do korzystania z finansowania

<sup>3</sup> COM (2013) 150

pozabankowego m.in. oferując ulgę na nowe udziały kapitałowe, tworząc fundusz trwałego wzrostu oraz wprowadzając finansowanie społecznościowe dla innowacyjnych nowych przedsiębiorstw. Zjednoczone Królestwo stworzyło program finansowania pożyczek (Funding for Lending), w ramach którego banki mogą taniej pożyczać od Banku Anglii, pod warunkiem że część tych kwot przeznaczą na kredyty dla przedsiębiorstw. Część z tych programów wspierana jest przez fundusze strukturalne UE i działania EBI.

Państwa członkowskie, takie jak Szwecja, Niderlandy i Zjednoczone Królestwo, muszą właściwie zarządzać poziomem zadłużenia sektora prywatnego i podatnością gospodarstw domowych na ryzyko, stojąc w obliczu możliwych zmian na rynku nieruchomości<sup>4</sup>. Podjęto już pewne działania, na przykład w kwestii regulacji prawnych i w kierunku zmniejszenia rozwiązań podatkowych zachęcających do zadłużania się, takich jak ulgi podatkowe od odsetek z tytułu kredytów hipotecznych. Działania w ramach walki z zakłóceniami równowagi spowodowanymi wysokim zadłużeniem gospodarstw domowych i wysokimi cenami domów również przynoszą pozytywne rezultaty, zmniejszając skutki ryzykownych kredytów. Państwa członkowskie również powinny rozwiązać problem preferencyjnego traktowania zadłużenia, jaki istnieje w większości systemów opodatkowania przedsiębiorstw.

### ***Promowanie wzrostu gospodarczego i konkurencyjności obecnie i w przyszłości***

Wiele państw członkowskich odczuwa spadek publicznych i prywatnych inwestycji<sup>5</sup> oraz wzrost stopy oszczędności, napędzany chęcią zmniejszenia przez przedsiębiorstwa i gospodarstwa domowe istniejących poziomów zadłużenia lub zwiększenia ilości posiadanych aktywów. Chociaż oszczędności w poszczególnych przedsiębiorstwach czy gospodarstwach domowych są niezbędne, to powodują ogólne zmniejszenie popytu i wymagają przeprowadzenia kompleksowych reform na rynku produktów i rynku pracy, tak by zmniejszyć ich negatywny wpływ na wzrost gospodarczy i zwiększyć potencjał wzrostu w dłuższej perspektywie.

Przyspieszenie wzrostu i przywrócenie konkurencyjności są kluczowe dla trwałego i skutecznego ożywienia gospodarczego. Jak pokazują ostatnie wyniki Irlandii, Hiszpanii i Portugalii w zakresie wywozu, znaczące korekty służące poprawie konkurencji cenowej i pozacenowej przynoszą rezultaty już w perspektywie krótkoterminowej.

Państwa członkowskie, w których stwierdzono deficyt budżetowy, muszą dokonać przesunięcia środków z sektorów towarów i usług niepodlegających wymianie (takich jak budownictwo mieszkaniowe) do sektorów towarów i usług takiej wymianie podlegających. Muszą one generalnie wzmocnić konkurencję, otwierając sektor usług i usług nierynkowych, w tym usług sieciowych. Państwa członkowskie odnotowujące nadwyżkę w budżecie mogą i powinny zwiększać popyt krajowy, na przykład zmniejszając wysokie podatki i składki na ubezpieczenia społeczne, nakładane na niskie wynagrodzenia. Kształtowanie się płac w ostatnim okresie i odporne rynki pracy w państwach posiadających nadwyżkę przyczynią się do zwiększenia krajowego popytu, co korzystnie wpłynie również na resztę UE. Te państwa członkowskie mogłyby uczynić więcej, by otworzyć swój sektor usług, usuwając nieuzasadnione ograniczenia i bariery wejścia na rynek, zwiększając inwestycje, i starając się, by usługi były bardziej przystępne cenowo dla grup społecznych o niższych dochodach.

<sup>4</sup> W ramach procedury dotyczącej zakłóceń równowagi makroekonomicznej stwierdzono w tych państwach zakłócenia równowagi w tej dziedzinie.

<sup>5</sup> W 2013 r. państwa członkowskie zaczęły uzyskiwać nowe dochody ze sprzedaży uprawnień w ramach systemu handlu emisjami, które mogą być wykorzystywane do finansowania innowacyjnych projektów niskoemisyjnych.

W niedalekiej przeszłości konkurencyjność kilku państw członkowskich zmniejszyła się z powodu wzrostu wynagrodzeń niewspółmiernego do tendencji w zakresie wydajności. Tym państwom członkowskim Komisja zaleciła dokonanie przeglądów mechanizmów ustalania wysokości wynagrodzeń, tak by powiązać płace ze zmianami w wydajności; poczyniono już pewne wysiłki w tym kierunku. Niektóre państwa członkowskie rozpoczęły reformy legislacyjne lub wprowadziły zachęty do stworzenia takiego powiązania. W innych przypadkach systemy indeksacji płac zostały częściowo zreformowane lub ich stosowanie zostało zamrożone, jednak wciąż nie przeprowadzono reform strukturalnych niezbędnych do trwałego powiązania zmian wynagrodzeń z wydajnością. Chociaż zalecenia dla poszczególnych krajów zostały utrzymane na 2013 r., to zostały one przeformułowane, tak by uwzględniały wprowadzane zmiany.

Nie ulega wątpliwości, że Europa musi zintensyfikować wysiłki i w dalszym ciągu nastawiać produkcję na działalność o wyższej wartości dodanej. Zgodnie z ostatnim wydaniem komisyjnej tablicy wyników Unii badań i innowacji wciąż istnieje duża różnica między państwami członkowskimi, w których wyniki w zakresie innowacji są najgorsze (BG, RO, LV, PL), a tymi, w których te wyniki są najlepsze (SE, DE, DK, FI). Z tego powodu UE jako całość pozostaje w tyle za niektórymi ze swoich najważniejszych konkurentów.

Słaba wydajność wynika częściowo z ograniczonej konkurencji na rynkach produktów i usług, ale również ze słabych osiągnięć w dziedzinie edukacji i badań, a także niezdolności do wykorzystywania wyników badań w produktach i usługach oferowanych na rynku. Znacząca część prywatnych prac badawczo-rozwojowych finansowanych ze środków publicznych prowadzona jest dzięki bezpośrednim grantom. Należy rozwijać alternatywne sposoby wspierania zdolności innowacyjnych, takie jak zachęty podatkowe do zwiększania prywatnego finansowania oraz strategiczne wykorzystanie zamówień publicznych.

Niewykorzystany pozostaje duży potencjał ekonomiczny sektora usług, m.in. w zakresie tworzenia nowych miejsc pracy. Komisja szacuje, że PKB UE mogłoby zostać zwiększone o 0,8 % do 2,6 %, gdyby państwa członkowskie usunęły ograniczenia w zakresie świadczenia usług zgodnie z wytycznymi dyrektywy usługowej. W przypadku zrealizowania najbardziej ambitnego scenariusza, największe korzyści odniosłyby: CY, ES, UK, LU, NL, DK, AT, SE i FR<sup>6</sup>. Zalecane są konkretne środki, służące poprawie konkurencji w sektorze usług. W szczególności dotyczy to usuwania barier w handlu detalicznym oraz nadmiernych obostrzeń w zakresie usług świadczonych w ramach wolnych zawodów oraz zawodów regulowanych. Pełne wdrożenie unijnej dyrektywy usługowej może odegrać istotną rolę w rozwoju usług transgranicznych i pomóc w zwiększeniu wydajności na rynkach krajowych.

Poprawa otoczenia biznesowego jest generalnie priorytetem i podjęto już kilka pozytywnych działań (zob. ramka 4). Niektóre z tych dobrych praktyk można by stosować na szerszą skalę.

**Ramka 4. Przykłady środków wprowadzonych w celu pobudzenia działalności gospodarczej w sektorze usług**

Od czasu wejścia w życie dyrektywy usługowej Polska, Niemcy, Francja, Cypr i Włochy złagodziły przepisy przewidujące formy spółek czy też przepisy w zakresie wymogów dotyczących własności kapitału. Obowiązek uzyskania uprzedniego zezwolenia na założenie przedsiębiorstwa został zniesiony w stosunku do szeregu usług we Włoszech i do kilku we Francji. Na rynku detalicznym w Hiszpanii i Niemczech, by rozpocząć niektóre rodzaje działalności, nie trzeba już przechodzić testu potrzeb

<sup>6</sup> Zob.: [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/economic\\_paper/2012/pdf/ecp\\_456\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2012/pdf/ecp_456_en.pdf)



ekonomicznych. Malta zniosła również obowiązkowe stawki w zawodach regulowanych, pozwalając przedsiębiorstwom na ustalanie własnych cen.

Wspierające otoczenie biznesowe jest potrzebne, by zachęcić do tworzenia nowych innowacyjnych przedsiębiorstw i pozwolić istniejącym firmom na rozwój i przyciąganie inwestycji. Choć otoczenie biznesowe poprawiło się nieco w ciągu ostatnich pięciu lat, to sytuacja wciąż znacząco się różni w poszczególnych państwach członkowskich. Hiszpania ma ambitny plan zmniejszenia obciążenia administracyjnego – jeśli projekt ustawy o jedności rynku zostanie przyjęty w zaproponowanej formie, w pierwszym roku może spowodować wzrost PKB o 1,28 %. Francja ogłosiła szeroko zakrojony plan uproszczeń, natomiast w Portugalii i na Litwie odnotowano znaczące postępy w zakresie elektronicznych zamówień publicznych.

Jakość, zasięg i przystępność cenowa sektorów sieciowych są kluczowe dla konkurencyjności gospodarki. Kilka zaleceń dotyczy rozwoju sieci szerokopasmowych, lepszego funkcjonowania rynku energii i poprawy sytuacji w sektorze transportu (kolej, lotniska, porty, transport drogowy). Rozwój lub modernizacja najważniejszych elementów infrastruktury, zgodnie z priorytetami UE, powinny pozostać ważną podstawą działań. Rynek kolejowy jest najbardziej otwarty w Danii, Szwecji i Zjednoczonym Królestwie, w których to państwach zwiększył się udział kolei w rynku.

Potencjał tworzenia miejsc pracy, jaki niesie za sobą zielona gospodarka, nie jest w pełni wykorzystany. Efektywne gospodarowanie zasobami ma sens z ekonomicznego i ekologicznego punktu widzenia, stanowiąc integralny element naszej przyszłej konkurencyjności. Państwa członkowskie powinny zintensyfikować te inwestycje w ramach bardziej zrównoważonej modernizacji metod produkcji. Działania w zakresie efektywności energetycznej są opóźnione pomimo ich pozytywnego wpływu na tworzenie miejsc pracy i oszczędności finansowe przedsiębiorstw i gospodarstw domowych<sup>7</sup>. Zgodnie ze zobowiązaniami UE zmniejszanie emisji CO<sub>2</sub>, w szczególności w sektorach transportu i budownictwa, pozostaje wyraźnym priorytetem. Potencjał sektora odpadów i recyklingu powinien być wykorzystany w większym stopniu. Ocenia się, że pełne wdrożenie prawodawstwa unijnego w sprawie odpadów przyniosłoby 72 mld EUR oszczędności rocznie, zwiększyłoby roczne obroty sektora o 42 mld EUR i stworzyłoby 400 000 nowych miejsc pracy do 2020 r.<sup>8</sup>

### ***Walka z bezrobociem i społecznymi skutkami kryzysu***

Kryzys miał dotkliwy i długotrwały wpływ na poziom bezrobocia i sytuację społeczną w wielu częściach Europy. Systemy zabezpieczenia społecznego pomogły złagodzić najgorsze społeczne konsekwencje kryzysu, ale niektóre z nich zostały nadwyrężone w związku z długotrwałym charakterem kryzysu. Jednak jak wykazano w tabeli 2 poniżej, różnice między państwami członkowskimi pogłębiają się. W kilku z nich stopa bezrobocia gwałtownie wzrosła, a liczba osób bez pracy osiągnęła bardzo wysoki poziom. Szczególnie niepokojące jest bezrobocie młodych ludzi (w przypadku których średnia stopa bezrobocia wynosi 23,5 %, jednak w Hiszpanii i Grecji sięgnęła odpowiednio 55,9 % i 62,5 %) oraz rosnąca proporcja i liczba długotrwale bezrobotnych (wzrost z 4,1 % w 2011 r. do 4,6 % siły roboczej w 2012 r.).

<sup>7</sup> Dwa państwa członkowskie nie przedstawiły swoich orientacyjnych celów w zakresie efektywności energetycznej wymaganych na podstawie art. 3 i 24 dyrektywy w sprawie efektywności energetycznej (2012/27/UE), a dziewięć państw członkowskich przekazało niekompletne informacje.

<sup>8</sup> Zob.: <http://ec.europa.eu/environment/waste/studies/pdf/study%2012%20FINAL%20REPORT.pdf>

W niektórych państwach członkowskich poziom zatrudnienia jest jednak zadowalający. Austria ma najniższą stopę bezrobocia w UE, tj. 4,7 % w marcu 2013 r., podczas gdy jej ogólny współczynnik aktywności zawodowej wzrósł nieco do ponad 75 %. W Niemczech bezrobocie spadło w ciągu zaledwie kilku lat z ponad 8 % do 5,4 %. W Zjednoczonym Królestwie ogólna stopa bezrobocia spadła z 8,2 % w 2011 r. do 7,7 % w lutym 2013 r.

W kilku państwach członkowskich, czasem w porozumieniu z partnerami społecznymi, przeprowadzono poważne reformy rynku pracy, których celem była poprawa odporności rynku pracy, wprowadzenie większej wewnętrznej i zewnętrznej elastyczności, zmniejszenie segmentacji rynku i ułatwienie zmiany pracy. W szczególności dotyczy to państw objętych programami. Takie reformy powinny stopniowo przynosić rezultaty. Ważne jest, by brać w nich pod uwagę potrzebę zwiększania praw pracowników w przyszłości i zapewnić zdolność pracowników do zatrudnienia.

Uwzględniając sytuację demograficzną UE, reformy muszą się również koncentrować na zwiększaniu uczestnictwa kobiet i starszych pracowników w rynku pracy, zapewniając, że podatki i systemy świadczeń będą oferowały odpowiednie zachęty do powrotu do pracy i kontynuowania jej. Kluczowymi działaniami na drodze do osiągnięcia tego celu są: rozwój wczesnej edukacji i opieki, określanych zazwyczaj jako opieka nad dziećmi, walka z ubóstwem dzieci i zapobieganie wczesnemu kończeniu nauki. Jakość, odpowiednio niskie ceny oraz przystępność cenowa powiązanych usług odgrywają podstawową rolę.

W perspektywie krótkoterminowej zdolność publicznych służb zatrudnienia do radzenia sobie z rosnącą liczbą bezrobotnych poddawana jest ciężkiej próbie. W szeregu państw potrzebna jest skuteczniejsza pomoc w szukaniu pracy i większe szanse na szkolenia, w tym wspieranie programów mobilności. Wszystkie dowody wskazują na to, że zindywidualizowane wsparcie przynosi lepsze wyniki. Niestety w kilku państwach o największym bezrobociu działania takie nie są w ogóle podejmowane albo są podejmowane niedostatecznie szybko. W zetknięciu z rosnącymi wymaganiami publiczne służby zatrudnienia powinny starać się zwiększać skuteczność i rozszerzać współpracę.

Podstawowe prawo do swobodnego przemieszczania się zapisane w traktacie daje dodatkowe szanse zatrudnienia. Jest to jedna z możliwości, które można wykorzystać w walce z niedopasowaniem umiejętności do potrzeb rynku pracy. Mobilność na rynku pracy stanowi również mechanizm regulacji w unii gospodarczej i walutowej. Komisja będzie opierać się na Europejskich Służbach Zatrudnienia (EURES), intensyfikując i poszerzając swoje działania, w tym przez promowanie mobilności młodzieży.

**Tabela 2. Stopy bezrobocia i liczba bezrobotnych, ogólnie i wśród osób młodych (poniżej 25 lat) – marzec 2013 r.\***

	Stopa bezrobocia w %	Liczba osób bezrobotnych (w zaokrągleniu)	Stopa bezrobocia osób młodych w %	Liczba bezrobotnych osób młodych (w zaokrągleniu)		Stopa bezrobocia w %	Liczba osób bezrobotnych (w zaokrągleniu)	Stopa bezrobocia osób młodych w %	Liczba bezrobotnych osób młodych (w zaokrągleniu)
EU	10,9	26 521 000	23,5	5 690 000	LT	13,1	193 000	24,8	32 000
BE	8,2	403 000	22,4	93 000	LU	5,7	14 000	19,7	3 000
BG	12,6	421 000	29,2	71 000	HU	11,2	486 000	29,7	92 000
CZ	7,3	384 000	19,5	71 000	MT	6,5	12 000	14,7	4 000
DK	7,2	210 000	14,5	65 000	NL	6,4	573 000	10,5	150 000
DE	5,4	2 291 000	7,6	344 000	AT	4,7	207 000	7,6	46 000
EE	9,4	66 000	21,9	15 000	PL	10,7	1 871 000	28,0	446 000
IE	14,1	301 000	30,3	65 000	PT	17,5	939 000	38,3	154 000
EL	27,0	1 320 000	62,5	186 000	RO	6,7	666 000	22,2	181 000
ES	26,7	6 080 000	55,9	960 000	SI	9,9	102 000	24,4	17 000
FR	11,0	3 254 000	26,5	773 000	SK	14,5	389 000	34,5	74 000
IT	11,5	2 950 000	38,4	631 000	FI	8,2	219 000	19,8	66 000
CY	14,2	63 000	32,3	14 000	SE	8,4	428 000	25,1	168 000
LV	14,3	150 000	24,8	25 000	UK	7,7	2 452 000	20,2	914 000

\* marzec 2013 r. lub najnowsze dostępne dane

Źródło: Komisja Europejska

Należy również zastanowić się, jak sprawić, by system kształcenia i szkolenia był bardziej przejrzysty i skuteczny, jak lepiej dopasowywać kwalifikacje do potrzeb rynku pracy oraz jak zwiększyć synergie między różnymi organizatorami szkoleń. Liczba osób przedwcześnie kończących naukę, szczególnie w przypadku ludzi znajdujących się w niekorzystnej sytuacji lub wywodzących się ze środowisk migrantów, pozostaje niedopuszczalnie wysoka, a możliwości uczenia się przez całe życie nie są zapewniane w optymalny sposób. Odsetek osób przedwcześnie kończących naukę przekracza unijną średnią w MT, ES, PT, IT, RO i UK<sup>9</sup>, podczas gdy BG, RO, EL, HU i SK mają najniższy odsetek osób uczestniczących w procesie uczenia się przez całe życie<sup>10</sup>. Problemy te istniały przed kryzysem, jednak szczególnie widoczne są teraz, w obliczu zakresu wprowadzanych zmian gospodarczych i w perspektywie dłuższego okresu produkcyjnego. Niedopasowanie kwalifikacji i czynniki ograniczające w wielu regionach i sektorach dodatkowo ilustrują braki niektórych systemów kształcenia i szkolenia.

Szereg państw członkowskich rozpoczęło reformy systemów kształcenia i szkolenia zawodowego, tak by dostosować umiejętności i kwalifikacje młodych ludzi do potrzeb rynku pracy. Kilka państw członkowskich stworzyło podstawy dla wysokiej jakości praktyk zawodowych i dwutorowego szkolenia zawodowego (EL, ES, IT, LV, PT, SK), choć proces ten znajduje się wciąż w fazie początkowej i do osiągnięcia sukcesu wymagane będzie ściśle zaangażowanie partnerów społecznych. Inne z kolei zapoczątkowały reformy służące zwiększeniu wydajności ich systemów szkolnictwa wyższego, by zmniejszyć liczbę osób przedwcześnie kończących naukę i dostosować te systemy do potrzeb rynku pracy (AT, IT, PL), a do osiągnięcia tych celów w coraz większym stopniu wykorzystują innowacyjne modele finansowania oparte na wynikach (CZ, HU, SK, UK).

<sup>9</sup> Zob.: [http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/themes/21\\_early\\_school\\_leaving.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/themes/21_early_school_leaving.pdf)

<sup>10</sup> Zob.: [http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/themes/22\\_quality\\_of\\_education\\_and\\_training.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/themes/22_quality_of_education_and_training.pdf)

Wzrost bezrobocia szczególnie mocno dotknął młodych ludzi. Na poziomie UE podjęto znaczne wysiłki, by wesprzeć strategie krajowe i regionalne (ramka 5).

#### **Ramka 5. Wprowadzenie unijnego programu „Gwarancja dla młodzieży”**

Na wniosek Komisji państwa członkowskie zgodziły się wprowadzić „Gwarancję dla młodzieży”, tak by zapewnić każdej młodej osobie w wieku poniżej 25 lat dobrej jakości ofertę zatrudnienia, dalsze kształcenia, praktykę zawodową lub staż w ciągu czterech miesięcy od chwili, gdy taka osoba staje się bezrobotna lub kończy formalną edukację.

Finlandia wprowadziła gwarancję, oferując każdej młodej osobie w wieku poniżej 25 lat (lub poniżej 30 lat w przypadku niedawnych absolwentów) pracę, staż, zdobywanie kwalifikacji w trakcie pracy, możliwość nauki, lub możliwość uczestniczenia w warsztatach czy też przekwalifikowania w ciągu 3 miesięcy od chwili, gdy taka osoba staje się bezrobotna. W Austrii funkcjonuje „Gwarancja pracy i szkolenia” skierowana do osób w wieku od 19 do 24 lat. W ciągu sześciu miesięcy od zarejestrowania w urzędzie pracy młodym bezrobotnym oferowane jest zatrudnienie, szkolenie dopasowane do indywidualnych potrzeb lub subsydiowane miejsce pracy. Szwedzkie podejście do tego zagadnienia polega na tym, by pomóc młodym zarejestrowanym bezrobotnym usamodzielnic się: w pierwszej kolejności przez trzy miesiące otrzymują oni intensywne wsparcie w szukaniu pracy, po którym następuje proces aktywnego dopasowywania umiejętności do ofert połączony z praktykami zawodowymi lub dalszym kształceniem się.

Na wniosek Komisji i za zgodą Rady Europejskiej zapoczątkowano Inicjatywę na rzecz zatrudnienia ludzi młodych. W czasie obowiązywania kolejnych wieloletnich ram finansowych (lata 2014-2020) dzięki tej inicjatywie udostępniona zostanie kwota w wysokości 6 mld EUR, która zostanie przeznaczona na wsparcie młodzieży niekształcącej się, niepracującej ani nieszkolącej się, w regionach, w których stopa bezrobocia wśród osób młodych przekracza 25 %. Inicjatywa może odegrać podstawową rolę we wspieraniu realizacji programu „Gwarancji dla młodzieży”.

Dotkliwy wpływ społeczny kryzysu powoduje wzrostu poziomu ubóstwa w szeregu państw członkowskich. Niektóre z nich przyspieszają działania w ramach walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym, jednak należy zrobić jeszcze więcej, by wzmocnić siatki bezpieczeństwa socjalnego oraz zwiększyć adekwatność i opłacalność świadczeń, w tym przez skuteczniejsze kierowanie ich do osób potrzebujących, uproszczenie reguł administracyjnych i szersza dostępność praw. Należy wspierać osoby długotrwale bezrobotne, by pomóc im wrócić na rynek pracy. W tym celu niezbędne są lepsze powiązania między służbami pomocy społecznej a środkami aktywizacji.

#### ***Modernizacja administracji publicznej***

Kryzys pokazał, że wady administracji publicznej mogą osłabiać zdolność państw członkowskich do wdrażania nowoczesnych polityk gospodarczych i społecznych nastawionych na reformy. Wyraźna jest potrzeba modernizacji administracji publicznej państw członkowskich, czy chodzi o udoskonalenie niektórych publicznych służb zatrudnienia, czy o obecny brak zdolności dokonywania analiz gospodarczych w celu opracowywania i realizacji reform strukturalnych, czy o poprawę zarządzania funduszami strukturalnymi UE i podwyższenie niskich poziomów ich wykorzystania.

Modernizacja administracji publicznej wymaga poprawy planowania i realizacji w wymiarze strategicznym: ministerstwa i organy publiczne na szczeblu krajowym, regionalnym i

lokalnym powinny zwiększyć swoje możliwości określania zasadniczych wyzwań, ustalania priorytetów z nich wynikających, oceny skutków gospodarczych, społecznych i środowiskowych podejmowanych działań oraz opracowywania odpowiednich planów działania, wyraźnie podzielonych na etapy. Potrzebne jest jednak podejście zintegrowane – aby uniknąć nadmiernego mnożenia strategii reformy administracji publicznej, opracowywanie i realizacja takich strategii powinny być ściśle koordynowane wśród wszystkich właściwych instytucji.

Nowoczesna administracja publiczna jest niezbędną podstawą dla opracowywania i realizacji polityki sprzyjającej zatrudnieniu, wzrostowi gospodarczemu i konkurencyjności. Na przykład tworzenie środowiska przyjaznego dla MSP wymaga m.in. zmniejszenia obciążenia administracyjnego wiążącego się z zakładaniem firm oraz stworzenia ram administracyjnych sprzyjających innowacji. To z kolei wymaga zwiększenia możliwości administracyjnych organów publicznych oraz wspierania usług internetowych i nowoczesnej infrastruktury informatycznej.

Ważne są również wysokie kwalifikacje pracowników administracji publicznej, szczególnie w czasie kryzysu, który powoduje ograniczanie finansów publicznych. Chodzi nie tylko o zdolność przyciągnięcia dobrych pracowników, lecz również ich zatrzymania, a więc zachowania atrakcyjności administracji publicznej. Do tego potrzebne są przede wszystkim: solidna polityka rekrutacji, systemy awansu i rozwoju kariery zawodowej i promowanie zdolności przywódczych, m.in. poprzez kursy i szkolenia.

Niektóre państwa członkowskie ograniczają zatrudnienie w sektorze publicznym; inne z kolei inwestują w administrację elektroniczną w celu zwiększenia efektywności, również pod względem kosztów. Kryzys ujawnił również negatywny wpływ na gospodarkę opieszłych i przestarzałych systemów prawnych oraz to, jak istotna dla utrzymania lub odzyskania zaufania inwestorów jest jakość, niezależność i efektywność sądownictwa. Niektóre państwa członkowskie podejmują obecnie działania na rzecz nowelizacji przepisów dotyczących niewypłacalności oraz na rzecz poprawy efektywności sądownictwa (Portugalia, Hiszpania); innym jednak (jak Malta, Rumunia, Włochy, Słowacja, Węgry, Łotwa i Bułgaria) Komisja zaleca szybsze i skuteczniejsze działania w celu zwiększenia niezależności sądów. Potrzebne są również wysiłki w kierunku reformy administracji i przepisów w dziedzinie podatków, aby obniżyć koszty administracji i egzekwowania przepisów i zwiększyć skalę ich przestrzegania przez podatników.

#### **Ramka 6. Przykłady niedawno podjętych działań na rzecz przestrzegania przepisów podatkowych oraz poprawy efektywności administracji podatkowej**

W celu poprawy przestrzegania przepisów podatkowych poszczególne kraje wprowadzają zarówno środki dobrowolne, jak i polityki egzekwowania przepisów. Ich dobór jest różny w zależności od sytuacji w danym państwie. BE zwiększyła czterokrotnie kary za oszustwa podatkowe, a organom podatkowym umożliwiono większy dostęp do danych osobowych. BG wprowadziła dodatkowe usługi elektroniczne i rozwinęła kanały komunikacji, tworząc Centrum Informacyjne Krajowej Agencji Skarbowej i w większym stopniu korzystając z informacji pozyskiwanych od stron trzecich. CZ kontynuowały prace nad usprawnieniem organizacji organów podatkowych (dążąc do stworzenia zintegrowanej agencji skarbowej) i zwiększyły zdolności zarządzania ryzykiem poprzez wprowadzenie pojęcia „nierzetelnego płatnika VAT”. IT z jednej strony zintensyfikowały kontrole i zaostrzyły sankcje, zwiększając jednocześnie obowiązki podatników w dziedzinie informacji; z drugiej strony wprowadziły również szereg uproszczeń. LT udoskonaliła strategię mającą zapewnić przestrzeganie przepisów i zwiększyła skalę pomocy udzielanej podatnikom, a jednocześnie zaostrzyła kontrole, szczególnie transakcji gotówkowych. SK poprawiła techniki zarządzania ryzykiem,

koncentrując się na oszustwach związanych z VAT, a także podjęła działania na rzecz zwalczania uchylania się od opodatkowania, nakładając obowiązek płatności elektronicznych powyżej określonej kwoty.

#### 4. WNIOSKI

Krótkoterminowe perspektywy gospodarcze dla Europy nadal nie są dobre, ale wiele z działań podejmowanych obecnie przez państwa członkowskie pomaga wyprowadzić UE z kryzysu. Zakłócenia równowagi na rachunku obrotów bieżących w strefie euro są redukowane, a sam rachunek obrotów bieżących zmierza w kierunku osiągnięcia nadwyżki. Wysiłki na rzecz zrównoważenia gospodarki muszą być kontynuowane we wszystkich państwach członkowskich: państwa deficytowe muszą pobudzić konkurencyjność, natomiast państwa dysponujące nadwyżką muszą usunąć przeszkody hamujące wzrost krajowego popytu.

Należy intensywniej realizować reformy strukturalne, zważywszy że obecny kryzys nie jest tylko cyklicznym spadkiem koniunktury. Nieraz jednak potrzeba czasu, aby korzyści się skonkretyzowały; na podstawie doświadczeń z przeszłości należy przyjąć, że poprawa sytuacji na rynku pracy będzie następować z opóźnieniem. Kluczowe znaczenie, szczególnie w zwalczaniu bezrobocia osób młodych, mają środki aktywnej polityki rynku pracy. Dodatkowy czas oferowany niektórym państwom członkowskim na konsolidację fiskalną powinien zostać wykorzystany na wdrożenie ambitnych reform strukturalnych, które zwiększą zdolności dostosowawcze oraz pobudzą wzrost gospodarczy i zatrudnienie. Potrzebne są pilniejsze działania w celu zwalczania bezrobocia osób młodych, w tym przyspieszenie podejmowania decyzji oraz mobilizacja finansowania na szczeblu krajowym. Ważnym elementem w tym zakresie jest program „Gwarancja dla młodzieży”, zaproponowany przez Komisję, a ostatnio przyjęty przez państwa członkowskie, który powinien zostać jak najszybciej uruchomiony na szczeblu krajowym. Priorytetowe znaczenie powinno mieć także ostateczne porozumienie w kwestii następnych wieloletnich ram finansowych, które umożliwią przeznaczenie dodatkowych środków specjalnie na zwalczanie bezrobocia osób młodych.

Przywrócenie sektorowi finansowemu zdolności do kierowania środkami z oszczędności na działania pozwalające na ich maksymalnie wydajne wykorzystanie będzie istotne dla pobudzenia inwestycji, szczególnie w południowej Europie. Na tych wysiłkach, a w szczególności na kwestii dostępu MŚP do finansowania, powinny zostać skoncentrowane wszystkie środki, którymi dysponują instytucje UE, w tym Europejski Bank Inwestycyjny. Równie ważne dla gospodarki unijnej jest przyjęcie i wdrożenie wieloletnich ram finansowych na lata 2014-2020. Komisja wzywa Parlament Europejski i Radę, aby niezwłocznie doszły do porozumienia w tej kwestii. Jednocześnie państwa członkowskie powinny przyspieszyć przygotowania do realizacji kolejnych wieloletnich ram finansowych, aby środki unijne na współfinansowanie inwestycji i środków wsparcia zatrudnienia mogły być udostępniane od początku 2014 r. i wspierać wdrażanie reform określonych w zaleceniach dla poszczególnych krajów. Dla zwiększenia zaufania konieczny jest również szybki postęp w zakresie unii bankowej. W krótkiej perspektywie czasowej konieczne jest zapewnienie odpowiedniej kapitalizacji bilansów banków, aby mogły one odgrywać swoją rolę w pośrednictwie finansowym i przyczyniać się do wzmacniania potencjału wzrostu Europy.

Proces europejskiego semestru jest już dobrze ugruntowany i działa na rzecz lepszej koordynacji tworzenia polityki w całej UE. Uwzględnia on specyfikę poszczególnych krajów, a jednocześnie pozwala na osiągnięcie synergii pomiędzy nimi dzięki uznaniu wzajemnych powiązań pomiędzy członkami UE. Dla celów przeglądu w 2013 r. Komisja zintensyfikowała kontakty polityczne i techniczne z państwami członkowskimi, a wiele spośród nich poczyniło wielkie wysiłki, aby w opracowywanie i omawianie krajowych programów reform zaangażować parlamenty krajowe, partnerów społecznych i społeczeństwo obywatelskie. Przyjęcie przez poszczególne państwa członkowskie odpowiedzialności za proces reform będzie kluczem do jego sukcesu.

Europa podjęła się dokonania szeregu reform, które umożliwią nowy, stabilny wzrost gospodarczy sprzyjający tworzeniu miejsc pracy. Odpowiedzią na wyzwania na szczeblu krajowym i unijnym nie może być rezygnacja. Wdrażanie reform strukturalnych będzie wspólnym programem Europy na nadchodzące miesiące. Działając wspólnie na szczeblu unijnym i krajowym, będziemy w stanie wyprowadzić Europę z obecnego kryzysu na drogę inteligentnego i trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu.

## ZALĄCZNIK 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	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 Komisji przedstawione w dniu 29 maja 2013 r. na lata 2013-2014. 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\\_pl.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/index_pl.htm)



## ZALĄCZNIK 2 – PRZEGLĄD CELÓW STRATEGII „EUROPA 2020”<sup>11</sup>

\* Państwa, które określiły swoje poziomy docelowe w odniesieniu do wskaźnika innego niż wskaźnik głównego celu UE

Poziomy docelowe państw czł.	Wskaźnik zatrudnienia (%)	B+R jako % PKB	Docelowa redukcja emisji (w stos. do poziomu z 2005 r.) <sup>12</sup>	Energia odnawialna	Efektywność energetyczna <sup>13</sup>	Wczesne kończenie nauki (%)	Wyższe wykształcenie (%)	Zmniejszenie liczby ludności zagrożonej ubóstwem lub wykluczeniem społecznym (liczba osób)
<b>Główny cel UE</b>	75%	3%	-20% (w stos. do poziomu z 1990 r.)	20%	20%	10%	40%	20 000 000
<b>Szacowany poziom w UE</b>	73,70-74%	2,65-2,72%	-20% (w stos. do poziomu z 1990 r.)	20%	nd.	10,3-10,5%	37,6-38,0% <sup>14</sup>	
<b>AT</b>	77-78%	3,76%	-16%	34%	31,5	9,5%	38% (w tym wskaźnik ISCED 4a, który w 2010 wynosił ok. 12%)	235 000
<b>BE</b>	73,2%	3,0%	-15%	13%		9,5%	47%	380 000
<b>BG</b>	76%	1,5%	20%	16%		11%	36%	260 000*
<b>CY</b>	75-77%	0,5%	-5%	13%	2,8	10%	46%	27 000
<b>CZ</b>	75%	1% (tylko sektor publiczny)	9%	13%		5,5%	32%	Utrzymanie liczby osób zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym na poziomie z 2008 r. (15,3% ogółu ludności); starania o obniżenie go o 30 000
<b>DE</b>	77%	3%	-14%	18%	251,0	<10%	42% (w tym wskaźnik ISCED 4, który w 2010 wynosił 11,4%)	320 000 (długotrwale bezrobotnych)*
<b>DK</b>	80%	3%	-20%	30%	17,8	<10%	Co najmniej 40%	22 000 (osób żyjących w gospodarstwach domowych o bardzo niskiej intensywności pracy)*

<sup>11</sup> Krajowe poziomy docelowe określone w krajowych programach reform w kwietniu 2013 r.

<sup>12</sup> Krajowe poziomy docelowe obniżenia emisji określone w decyzji 2009/406/WE („decyzji dotyczącej wspólnego wysiłku redukcyjnego”) dotyczą emisji nieobjętych systemem handlu emisjami. Emisje objęte tym systemem zostaną obniżone o 21 % w stosunku do poziomu z 2005 r. Ogólnie emisje zostaną obniżone o -20% w porównaniu z poziomem z 1990 r.

<sup>13</sup> Dyrektywa 2012/27/UE w sprawie efektywności energetycznej stanowi w art. 3 ust. 1 lit. a), że w 2020 r. zużycie energii w Unii Europejskiej nie może przekraczać 1 474 Mtoe energii pierwotnej lub 1 078 Mtoe energii końcowej. Wszystkie państwa członkowskie z wyjątkiem dwóch (Republiki Czeskiej i Luksemburga) ustaliły własne poziomy docelowe do dnia 30 kwietnia 2013 r., jednak nie wszystkie wyraziły je w postaci poziomu energii pierwotnej i końcowej, jak wymaga tego dyrektywa. Z tego powodu brakuje danych dla niektórych państw członkowskich oraz danych szacunkowych na poziomie UE. W niniejszej tabeli przedstawiono tylko poziom zużycia energii pierwotnej w Mtoe w 2020 r. Gwiazdka (\*) oznacza cel wstępny.

<sup>14</sup> W obliczeniach nie uwzględniono ISCED 4 (Niemcy, Austria).

<b>EE</b>	76%	3%	11%	25%	6,5	9,5%	40%	Zmniejszenie liczby osób zagrożonych ubóstwem o 61 860*
<b>EL</b>	70%	0,67%	-4%	18%	27,1	Poniżej 10%	32%	450 000
<b>ES</b>	74%	2%	-10%	20%	121,6	15%	44%	1 400 000-1 500 000
<b>FI</b>	78%	4%	-16%	38%	35,9	8%	42% (wąska definicja krajowa)	150 000
<b>FR</b>	75%	3%	-14%	23%	236,3	9,5%	50%	Na razie brak nowego celu (poprzedni cel obowiązywał do 2012 r.)*
<b>HU</b>	75%	1,8%	10%	14,65%	26,6	10%	30,3%	450 000
<b>IE</b>	69-71%	ok. 2%– 2,5% PNB	-20%	16%	13,9	8%	60%	200 000*
<b>IT</b>	67-69%	1,53%	-13%	17%	158,0	15-16%	26-27%	2 200 000
<b>LT</b>	72,8%	1,9%	15%	23%		<9%	40%	170 000
<b>LU</b>	73%	2,3-2,6%	-20%	11%		<10%	66%	6 000
<b>LV</b>	73%	1,5%	17%	40%	5,23*	13,4%	34-36%	121 000*
<b>MT</b>	62,9%	0,67%	5%	10%	0,825	29%	33%	6 560
<b>NL</b>	80 %	2,5 %	-16%	14%	.	<8 %	>40% W 2020 r. przewidywane 45%)	93 000*
<b>PL</b>	71%	1,7%	14%	15,48%	96,4	4,5%	45%	1 500 000
<b>PT</b>	75%	3%	1%	31%	22,5	10%	40%	200 000
<b>RO</b>	70%	2%	19%	24%		11,3%	26,7%	580 000
<b>SE</b>	Znacznie powyżej 80%	Ok. 4%	-17%	49%	36,7-66,0	<10%	40-45%	Obniżenie do 2020 r. odsetka kobiet i mężczyzn bez pracy (z wyjątkiem studentów w pełnym wymiarze czasu), długotrwale bezrobotnych lub przebywających na długoterminowym zwolnieniu lekarskim do poziomu znacznie poniżej 14%*
<b>SI</b>	75%	3%	4%	25%		5%	40%	40 000
<b>SK</b>	72%	1,2%	13%	14%	16,2	6%	40%	170 000
<b>UK</b>	Brak celu w KPR	Brak celu w KPR	-16%	15%	177,6	Brak celu w KPR	Brak celu w KPR	Dotychczasowe cele ilościowe według ustawy w sprawie ubóstwa wśród dzieci z 2010 r.*
<b>HR<sup>15</sup></b>	59%	1,4%	+26%	20%		4%	35%	100 000

<sup>15</sup> Chorwacja przedstawiła listę wstępnych krajowych poziomów docelowych na 2020 r. Z uwagi na ich wstępny charakter nie uwzględniono ich w danych szacunkowych dla całej UE.