



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 28.11.2012 r.
COM(2012) 750 final

KOMUNIKAT KOMISJI

Roczna analiza wzrostu na 2013 r.

WPROWADZENIE

Trwający kryzys gospodarczo-finansowy w UE stał się katalizatorem głębokich przemian. Jego wpływ można dostrzec w zachodzącej obecnie dogłębnej restrukturyzacji naszej gospodarki. Proces ten budzi niepokój, stanowi znaczące wyzwanie polityczne i niesie za sobą trudności natury społecznej, jest jednak niezbędny, by udało się stworzyć podwaliny przyszłego wzrostu i konkurencyjności, inteligentnych, trwałych i sprzyjających włączeniu społecznemu.

Aby kontynuować konieczne reformy, UE musi mieć możliwość pokazania, że nasza polityka się sprawdza, że z czasem przyniesie rezultaty i że będzie prowadzona w sposób sprawiedliwy, jeśli chodzi o skutki społeczne. Państwa członkowskie i instytucje UE są wspólnie odpowiedzialne za naprawienie błędów przeszłości i skierowanie UE na ścieżkę bardziej zrównoważonego rozwoju w przyszłości. Uznawszy, że nasze gospodarki są wzajemnie powiązane, UE zmienia obecnie swoje zasady zarządzania gospodarczego, tak by zapewnić skuteczniejsze działania polityczne w reakcji na obecne i przyszłe wyzwania.

Niniejszą roczną analizą wzrostu rozpoczęty zostaje europejski semestr na 2013 r. Określono w niej także, w jaki sposób można wykorzystać tę wspólną odpowiedzialność do wsparcia zmian w UE i stworzenia podstaw powrotu do wzrostu i tworzenia miejsc pracy.

Kontekst

Sytuacja gospodarcza w UE w 2012 r. była w dalszym ciągu niepewna. Przewiduje się, że w skali całego roku PKB skurczy się o 0,3 % w UE i o 0,4 % w strefie euro. Potrzeba czasu, by rozpocząć trwałą odbudowę¹. Po kilku latach słabego wzrostu kryzys niesie za sobą znaczące konsekwencje społeczne. Na początku systemy bezpieczeństwa socjalnego złagodziły nieco niektóre jego skutki, jednak w tej chwili jego wpływ odczuwają już wszyscy. Znacząco wzrosła stopa bezrobocia i coraz więcej osób zostaje dotkniętych ubóstwem. Problemy te są szczególnie widoczne w strefie euro, jednak dają o sobie znać także poza tym obszarem.

Trwający kryzys nie pomógł państwom członkowskim w dążeniu do osiągnięcia celów strategii „Europa 2020” w zakresie zatrudnienia, badań i rozwoju, klimatu i energii, edukacji oraz walki z ubóstwem. Realizacja tych celów opóźnia się w całej Europie². Postęp w tych wszystkich obszarach jest jednak potrzebny na drodze ku inteligentnej, zrównoważonej gospodarce europejskiej sprzyjającej włączeniu społecznemu.

Chociaż wyzwania w różnych państwach i wewnątrz strefy euro znacząco się między sobą różnią, to perspektywa powolnej naprawy gospodarczej czyni sytuację trudną dla całej UE. Wielkość długów zaciągniętych przez podmioty publiczne i prywatne ogranicza zakres nowych działań i inwestycji. Instrumenty polityki fiskalnej i monetarnej zostały w znaczącym stopniu zmobilizowane i pole do manewru jest w tej chwili ograniczone. Reformy strukturalne stanowią podstawowy element działań, których celem jest przywrócenie Europie konkurencyjności, jednak są to zazwyczaj trudne do podjęcia decyzje. Przejrzystość celów

¹ Więcej informacji na temat sytuacji gospodarczej i sytuacji w zakresie zatrudnienia znajduje się w jesiennej prognozie gospodarczej Komisji opublikowanej w dniu 7 listopada 2012 r. i w dokumentach towarzyszących niniejszej analizie.

² Postępy w realizacji celów strategii „Europa 2020” omówiono w dokumencie: „Europe 2020 Strategy – towards a smarter, greener and more inclusive EU economy?”, Eurostat, Statistics in focus, 39/2012.

obecnej polityki i przykładanie wagi do jej uczciwości wobec społeczeństwa będą bardzo ważne dla utrzymania tempa reform.

Perspektywa krótkoterminowa jest wciąż niepewna, jednak można dostrzec również bardziej pozytywne tendencje. Od dawna narastające zakłócenie równowagi makroekonomicznej jest teraz niwelowane, a niektóre obszary w Europie odzyskują swoją konkurencyjność, mimo że do wyeliminowania różnic w osiągniętych wynikach pozostała jeszcze długa droga³. Osiągnięto postęp w zakresie konsolidacji finansów publicznych, poczyniono również znaczące kroki w zakresie redukcji napięć na rynkach finansowych. Co ważne, w państwach, które zaangażowały się w głębokie reformy, pojawiły się pierwsze znaki wskazujące na to, iż działania te przynoszą rezultaty – zadłużenie sektora publicznego i prywatnego w szeregu państw członkowskich zaczęło się zmniejszać, a w kilku państwach, w których obserwowano dotychczas istotny deficyt handlowy, zwiększył się poziom wywozu.

Dużo już zrobiono w 2012 r. na poziomie UE, by przerwać błędne koło słabości naszych systemów finansowych, napięć na rynkach długu państwowego i niskiego wzrostu gospodarczego i by stworzyć warunki dla trwałej odbudowy:

- ustanowienie Europejskiego Mechanizmu Stabilności zapewnia godną zaufania ochronę, która stanowi wsparcie dla państw strefy euro mających ograniczony dostęp do finansowania;
- przyjęcie przez szefów państw i rządów Paktu na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia podczas Rady Europejskiej w czerwcu 2012 r. powinno zintensyfikować wysiłki unijnego prawodawcy i administracji europejskiej na wszystkich poziomach w zakresie wykorzystywania dźwigni wzrostu, które mają do dyspozycji – począwszy od wdrożenia Aktu o jednolitym rynku, a skończywszy na skuteczniejszym wykorzystywaniu funduszy strukturalnych UE. Komisja zaproponowała również ostatnio strategię poprawy funkcjonowania rynków energii, a także środki wzmocnienia polityki przemysłowej;
- wdrażane są (tzw. sześciopak), uzgadniane (Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu) lub powinny zostać uzgodnione wkrótce (tzw. dwupak) nowe zasady, mające na celu wzmocnienie zarządzania gospodarczego, w szczególności w strefie euro;
- Europejski Bank Centralny podjął istotne działania, by zabezpieczyć stabilność finansową w strefie euro.

Przedmiotem dyskusji są również inne kluczowe decyzje, które będą miały wpływ na przyszłość Europy:

- wciąż nie osiągnęliśmy jeszcze ogólnego porozumienia w sprawie wieloletnich ram finansowych UE na lata 2014–2020. Będzie ono miało kluczowe znaczenie dla przywrócenia wzrostu i konkurencyjności w Europie oraz osiągnięcia naszych celów przyjętych w strategii „Europa 2020”;
- rozważane są poważne kroki, mające na celu wzmocnienie unii gospodarczej i walutowej. Równoległe z niniejszą analizą Komisja prezentuje plan stworzenia

³ Drugie coroczne sprawozdanie przedkładane w ramach mechanizmu ostrzegania (COM(2012)751) służące określeniu zakłócenia równowagi makroekonomicznej przyjmowane jest przez Komisję razem z niniejszym sprawozdaniem.

prawdziwej UGW. Kwestie te zostaną przedyskutowane również podczas posiedzenia Rady Europejskiej w grudniu 2012 r.

Roczne zalecenia dla poszczególnych krajów przyjęte w lipcu 2012 r.⁴ powinny stanowić podstawę działań państw członkowskich. Ich realizacja jest przedmiotem stałego dialogu między państwami członkowskimi a Komisją, a jej postęp zostanie oceniony wiosną przyszłego roku. Jak pokazano w sprawozdaniu Parlamentu Europejskiego na temat europejskiego semestru⁵, monitoring na poziomie UE odgrywa ważną rolę w koordynacji i uzupełnianiu wysiłków podejmowanych przez państwa członkowskie.

Priorytety

Celem niniejszej rocznej analizy wzrostu jest nakreślenie priorytetów gospodarczych i społecznych UE na 2013 r. poprzez przedstawienie państwom członkowskim i UE ogólnych wytycznych w zakresie prowadzenia przez nie polityki. Rozpoczyna ona trzeci europejski semestr koordynacji polityki gospodarczej, w ramach którego dokonuje się w pierwszej połowie każdego roku wspólnego przeglądu krajowych wyników i priorytetów na poziomie UE. Rada Europejska wyda wytyczne w marcu 2013 r., a państwa członkowskie powinny przedstawić zaktualizowane programy krajowe do połowy kwietnia 2013 r. Następnie Komisja przedstawi swoje zalecenia dla poszczególnych krajów.

Wyzwaniem krótkoterminowym jest przywrócenie zaufania i ustabilizowanie sytuacji gospodarczej i finansowej przy równoczesnym prowadzeniu reform strukturalnych, które będą stanowiły podstawę trwałej odnowy gospodarczej sprzyjającej tworzeniu miejsc pracy i umożliwią przekształcenie się gospodarki w perspektywie średnioterminowej. Takie zmiany wymagają czasu, dlatego należy działać już teraz.

W oparciu o pozytywne sygnały, że już rozpoczęte reformy przynoszą rezultaty, Komisja stwierdza, że priorytety nakreślone w ubiegłorocznej analizie pozostają w ogólnym zarysie obowiązujące i że wysiłki na poziomie krajowym i unijnym w 2013 r. powinny koncentrować się ponownie na następujących pięciu priorytetach:

- dążeniu do zróżnicowanej konsolidacji budżetowej sprzyjającej wzrostowi;
- przywróceniu normalnych warunków kredytowania gospodarki;
- działaniu na rzecz obecnego i przyszłego wzrostu i konkurencyjności;
- walce z bezrobociem i społecznymi skutkami kryzysu;
- modernizacji administracji publicznej.

1. DAŻENIE DO ZRÓZNICOWANEJ KONSOLIDACJI BUDŻETOWEJ SPRZYJAJĄCEJ WZROSTOWI

W wyniku kryzysu wskaźnik długu państwowego w strefie euro zwiększył się w ciągu zaledwie kilku lat średnio z 60 % do 90 % PKB. Finanse publiczne wymagają pilnej naprawy, by mogły utrzymać systemy bezpieczeństwa socjalnego i służby użyteczności publicznej, ograniczyć koszty refinansowania ponoszone przez państwo i inne organy publiczne oraz by uniknąć negatywnych skutków ubocznych dla reszty gospodarki, w tym ewentualnego efektu

⁴ Zalecenia dla poszczególnych krajów można znaleźć na stronie: http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/country-specific-recommendations/index_en.htm

⁵ Parlament Europejski, „Sprawozdanie w sprawie europejskiego okresu oceny koordynacji polityki gospodarczej: realizacja priorytetów na rok 2012 [2012/2150(INI)], październik 2012 r.

domina oddziałującego na inne państwa. Zmiany sytuacji demograficznej będą wywierały coraz większą presję na wydatki związane ze starzeniem się społeczeństwa. Należy zwrócić szczególną uwagę na politykę budżetową w strefie euro, w której wpływ niezgodnej z zasadą zrównoważonego rozwoju polityki budżetowej w danym państwie na inne państwa członkowskie jest znacznie większy niż gdzie indziej.

Obserwowana obecnie ogólna tendencja konsolidacji fiskalnej wskazuje, że dokonuje się postęp: oczekuje się, że deficyty sektora instytucji rządowych i samorządowych w strefie euro spadną ze średniej przekraczającej 6 % PKB w 2010 r. do niewiele ponad 3 % w 2012 r. Oczekuje się, że dług publiczny liczony jako odsetek PKB osiągnie najwyższy poziom wynoszący 94,5 % w przyszłym roku w strefie euro i w 2014 r. w całej UE, a potem zacznie spadać.

W perspektywie krótkoterminowej konsolidacja fiskalna może mieć negatywny wpływ na wzrost. Wpływ ten jest zazwyczaj poważniejszy w czasie kryzysów finansowych, gdy warunki finansowania dla innych podmiotów gospodarczych są również niekorzystne. Nie jest to jednak jedyny czynnik mający znaczenie dla wzrostu: wybory dokonane w odniesieniu do zakresu korekty wpłyną na efekt mnożnikowy polityki budżetowej. Przykładowo, doświadczenie pokazuje, że w państwach, w których udział wydatków publicznych w PKB jest stosunkowo duży i w których stawki podatków są stosunkowo wysokie, konsolidacja fiskalna osiągnięta w drodze redukcji wydatków, a nie dalszego zwiększania przychodów z podatków, w perspektywie długoterminowej wpływa korzystniej na wzrost. W latach 2009–2012 konsolidację fiskalną osiągnięto, wykorzystując w podobnym stopniu środki uzyskane dzięki redukcji wydatków i uzyskaniu dochodów: szacuje się, że wydatki spadły o 2 punkty procentowe PKB, a dochody zwiększyły się o 1,3 punktu procentowego.

Ponadto alternatywny scenariusz odsunięcia w czasie korekty budżetowej okazałby się dużo bardziej kosztowny. Szereg państw członkowskich nie jest w stanie finansować swoich potrzeb, zwracając się do rynków, lub walczy, by powstrzymać wzrost spreadów na swoich obligacjach wynikający z wątpliwości co do stabilności ich finansów publicznych. Aby przywrócić zaufanie inwestorów, zmniejszyć koszty spłaty długu i stworzyć budżetowe pole manewru, państwa te potrzebują zdecydowanych starań, podejmowanych w odpowiednim tempie, w celu przywrócenia finansów publicznych na ścieżkę równowagi. Negatywny wpływ na wzrost można w dużym stopniu ograniczyć, pod warunkiem że korekta fiskalna zostanie właściwie zaplanowana. Przywrócenie stabilności budżetowej przyniesie korzyści podmiotom publicznym i prywatnym w tych państwach i przyczyni się do ogólnej stabilności finansowej UE.

Każde państwo członkowskie znajduje się w innej sytuacji budżetowej i gospodarczej, dlatego też Komisja opowiada się za zróżnicowanymi wysiłkami w zakresie konsolidacji fiskalnej, właściwymi dla danego państwa. Zgodnie z paktem stabilności i wzrostu strategię te powinny skupiać się na postępie osiąganym raczej w ujęciu strukturalnym niż nominalnym i powinny obejmować zakres korekty, której celem jest zarówno wzrost, jak i sprawiedliwość społeczna. Takie zróżnicowane podejście pomaga również w skorygowaniu nierównowagi salda obrotów bieżących.

Pakt stabilności i wzrostu zapewnia właściwe ramy dla elastycznej i skutecznej korekty budżetowej. Cele budżetowe są wyrażone w ujęciu nominalnym i właśnie ono dominuje często w nagłówkach prasowych. W pakcie położono jednak nacisk na zasadniczą sytuację budżetową, a zatem wysiłek konsolidacyjny zalecany przez Radę jest wyrażony w ujęciu

strukturalnym⁶. W związku z powyższym, jeśli warunki te zostały spełnione, państwu członkowskiemu można przyznać więcej czasu na skorygowanie nadmiernego deficytu, jeśli gorsza od oczekiwanej sytuacja gospodarcza uniemożliwi mu osiągnięcie uzgodnionego celu. Na przykład w ciągu 2012 r. terminy wyznaczone Hiszpanii i Portugalii na zmniejszenie ich deficytów sektora instytucji rządowych i samorządowych ponownie poniżej progu 3 % PKB zostały wydłużone o rok, a zatem mają one na osiągnięcie tego celu czas do 2014 r. Po naprawieniu sytuacji nadmiernego deficytu państwa członkowskie powinny osiągnąć swoje średnioterminowe cele budżetowe, dzięki czemu finanse publiczne zostaną utrzymane na stabilnych poziomach.

W przypadku tych państw członkowskich, które utraciły dostęp do rynków umożliwiający im refinansowanie długu, aby szybko przywrócić zaufanie inwestorów, wymagane jest szybkie tempo korekty budżetowej. Wzmoczony wysiłek, uzgodniony w ramach programów dostosowań gospodarczych, ułatwi również niezbędną korektę zakłócenia równowagi makroekonomicznej. Potwierdzają to pozytywne dostosowania, które mają miejsce w Irlandii, Portugalii i Rumunii. W Grecji proces ten był jednak dłuższy i bardziej kosztowny z powodu kombinacji czynników, w tym powtarzającej się niepewności w odniesieniu do wdrażania programu.

W przypadku państw członkowskich, które mają większe pole manewru w ramach swoich budżetów, automatyczne stabilizatory mogą odegrać swoją rolę w całości, zgodnie z paktem. Tempo konsolidacji może wspierać wzrost, jednak państwa członkowskie powinny brać pod uwagę ewentualne zagrożenia dla budżetu wynikające z opóźniania konsolidacji w obliczu wyzwań w postaci wysokich poziomów długu, perspektywy starzejącego się społeczeństwa i stosunkowo niskiego potencjału wzrostu w niektórych państwach, a także negatywnych konsekwencji, jakie przyniosłaby zmiana nastrojów na rynku.

Komisja będzie w dalszym ciągu przyglądać się uważnie zmianom w gospodarce realnej. W szczególności przygotowywana zimowa prognoza gospodarcza Komisji, przewidziana na początek przyszłego roku, pokaże, czy państwa członkowskie respektują uzgodnioną ścieżkę redukcji swoich deficytów strukturalnych i czy zmiany terminów przewidzianych na korektę nadmiernych deficytów byłyby uzasadnione, w zgodzie z duchem i literą paktu stabilności i wzrostu.

Przywracanie zdrowych finansów publicznych jest długim procesem. Silne unijne zasady zarządzania i krajowe ramy budżetowe, przewidziane w prawodawstwie UE, pomogą z czasem utrwalić te starania. Do takich zasad należy określanie numerycznych reguł fiskalnych, odwoływanie się do niezależnych instytucji podatkowych oraz planowanie średnioterminowe, a także wielostronne śledzenie postępów.

Po stronie wydatków w budżetach krajowych należy przyjrzeć się ogólnej sprawności i skuteczności wydawania środków. Sytuacja poszczególnych państw jest różna, jednak Komisja zaleciła dokonywanie wyborów tam, gdzie przewidywane są cięcia, tak by zachować potencjał przyszłego wzrostu i podstawowe siatki bezpieczeństwa socjalnego. W szczególności Komisja uważa, że:

- inwestycje w edukację, badania, innowacje i energię powinny być traktowane priorytetowo i wzmocniane tam, gdzie to możliwe, przy równoczesnym zapewnieniu skuteczności takich wydatków. Należy również zwrócić szczególną

⁶ Saldo budżetowe jest wyrażane w ujęciu strukturalnym, gdy jest korygowane pod kątem wpływu cyklu gospodarczego oraz jednorazowych i tymczasowych środków.

uwagę na utrzymanie i wzmocnienie zasięgu i skuteczności służb zatrudnienia oraz aktywnej polityki rynku pracy, np. na prowadzeniu szkoleń dla bezrobotnych i programów tzw. gwarancji dla młodzieży;

- należy dążyć do modernizacji systemów zabezpieczenia społecznego, tak by zapewnić ich skuteczność, adekwatność i trwałość. Reformy systemów emerytalnych powinny zostać przyspieszone, tak by dopasować wiek emerytalny do średniego trwania życia, ograniczyć dostęp do systemów wcześniejszych emerytur i umożliwić wydłużenie życia zawodowego. Również w kontekście wyzwań demograficznych oraz nacisku na wydatki związane ze starzeniem się społeczeństwa powinny zostać wprowadzone reformy systemów opieki zdrowotnej, tak by zapewnić ich opłacalność i stabilność. Reformy należy przeprowadzać w oparciu o ocenę wydajności tych systemów w odniesieniu do podwójnego celu, jakim jest skuteczniejsze wydawanie środków publicznych i dostęp do wysokiej jakości opieki zdrowotnej.

Po stronie dochodów w budżetach krajowych ostatnie tendencje pokazują, że wiele państw członkowskich podniosło stawki podatku dochodowego od osób fizycznych lub stawki podatku VAT⁷. Wciąż jednak istnieje pole do tego, by przenieść ogólne obciążenie podatkowe w kierunku podstaw opodatkowania, które są mniej szkodliwe dla wzrostu i tworzenia miejsc pracy, oraz by uczynić systemy podatkowe wydajniejszymi, bardziej konkurencyjnymi i sprawiedliwymi. Takie przeniesienie wymaga podejścia pakietowego, które zapewnia sprawiedliwą redystrybucję zasobów i jest przystosowane do warunków panujących w poszczególnych państwach członkowskich. Dlatego też Komisja zaleca podjęcie następujących kroków:

- należy znacząco zmniejszyć obciążenia podatkowe związane z zatrudnieniem w państwach, w których są one stosunkowo duże i utrudniają tworzenie miejsc pracy. Aby zapewnić, że reformy nie będą miały wpływu na dochody, podatki, takie jak podatek konsumpcyjny, ponawiane podatki od nieruchomości i podatki ekologiczne, mogłyby zostać podniesione;
- dodatkowe dochody powinny być uzyskiwane raczej w drodze rozszerzania podstaw opodatkowania, a nie podwyższania stawek podatkowych czy wprowadzania nowych rodzajów podatków. Zwolnienia z podatków, obniżone stawki podatku VAT lub zwolnienia z opłat akcyzowych powinny być ograniczane lub likwidowane. Należy stopniowo wycofywać subsydia szkodliwe dla środowiska naturalnego⁸. Należy zwiększyć ściągalność podatków poprzez systematyczne działania mające na celu ograniczanie szarej strefy, walkę z uchylaniem się od opodatkowania⁹ i zapewnienie większej wydajności administracji podatkowej;
- należy zmniejszyć wykorzystanie podatku od osób prawnych w finansowaniu długu;
- należy zreformować podatki od nieruchomości i mieszkań, tak by zapobiec ponownemu pojawieniu się ryzyka finansowego w sektorze mieszkaniowym. W szczególności należy dokonać przeglądu tych aspektów rozwiązań podatkowych,

⁷ Komisja Europejska, „Tax reforms in EU Member States 2012”, European Economy, 6/2012.

⁸ W 2013 r. państwa członkowskie zaczną również otrzymywać dochody z aukcji uprawnień do emisji w ramach trzeciego etapu unijnego systemu handlu emisjami.

⁹ Komisja zaprezentuje wkrótce plan działania mający na celu zintensyfikowanie walki z oszustwami podatkowymi i uchylaniem się od opodatkowania, wraz z wytycznymi mającymi zapewnić dobre zarządzanie w dziedzinie podatków.

które zwiększają skłonność gospodarstw domowych do zadłużania, zazwyczaj w formie ulg podatkowych z tytułu hipoteki.

W odniesieniu do większości z tych działań wydano zalecenia dla poszczególnych krajów i na szczeblu UE organizowane są kontrole wzajemne służące dokonaniu przeglądu postępów i najlepszych praktyk. Ich wdrożenie stanowi obecnie największe wyzwanie.

2. PRZYWRÓCENIE KREDYTOWANIA W GOSPODARCE

Kryzys ma długotrwały wpływ na sytuację finansową wielu podmiotów publicznych i prywatnych, oddziałując na zaufanie inwestorów i pożyczkodawców oraz skuteczność sektora finansowego. Napięcia na rynkach długu państwowego i w sektorze bankowym wzajemnie się napędzają, przysparzając wielu pożyczkobiorcom ogromnych problemów z finansowaniem. Wydarzenia te doprowadziły również do fragmentacji systemu finansowego, przy czym podział ten przebiega wzdłuż granic państwowych, ponieważ nastąpiło ograniczenie działalności finansowej do rynków krajowych. Jak dotąd wynikające z tego ograniczenie dostępu lub kosztowny dostęp do finansowania, odczuwane przez liczne przedsiębiorstwa i gospodarstwa domowe pragnące dokonać inwestycji, były główną przeszkodą dla ożywienia gospodarczego w Europie. Równocześnie wysokie poziomy zadłużenia oznaczają, że wiele podmiotów gospodarczych musi ograniczać podejmowanie ryzyka finansowego lub zwiększać oszczędności. Taka eliminacja dźwigni finansowej może również utrudnić ożywienie gospodarcze w perspektywie krótkoterminowej. Problemy te są szczególnie dotkliwe w słabszych państwach członkowskich należących do strefy euro.

Na szczeblu UE trwają działania mające na celu zmniejszenie elementów ryzyka w sektorze finansowym i skorygowanie wcześniejszych słabości naszych systemów regulacji i nadzoru:

- podjęto skoordynowane wysiłki w celu oceny ryzyka zagrażającego sektorowi bankowemu i w celu dokapitalizowania banków. Ujęcie strat i wyczyszczenie bilansów banków jest kluczowe dla poprawy zaufania na rynkach i musi zostać zakończone bez opóźnień;
- od stycznia 2011 r. funkcjonują nowe Europejskie Urzędy Nadzoru, które pracują nad stworzeniem jednolitego zbioru przepisów w celu wzmocnienia ram prawnych mających zastosowanie do instytucji finansowych. Szybka zgoda w sprawie wniosków Komisji dotyczących kapitału bankowego i płynności, systemów gwarancji depozytów oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków jest niezbędna, by zapewnić spójniejsze ramy zapobiegania kryzysom finansowym i zarządzania nimi;
- dokładniejsze monitorowanie poziomów zadłużenia sektora prywatnego i związanego z tym ryzyka finansowego, takiego jak banki w sektorze nieruchomości, ma teraz miejsce dzięki Europejskiej Radzie ds. Ryzyka Systemowego (ERRS) i nowej procedurze unijnej służącej walce z zakłóceniami równowagi makroekonomicznej;
- jako jeden z elementów służący wzmocnieniu unii gospodarczej i walutowej Komisja zaproponowała stworzenie unii bankowej, obejmującej jednolity mechanizm nadzorczy, nad którymi pieczę będzie sprawować Europejski Bank Centralny, tak by dodatkowo zintegrować ustalenia w zakresie przepisów dotyczących nadzoru nad bankami na szczeblu UE. Ustanowienie takiego mechanizmu stworzy również Europejskiemu Mechanizmowi Stabilności warunki

do bezpośredniego dokapitalizowania banków, którym nie uda się zebrać kapitału na rynkach.

Na poziomie krajowym państwa członkowskie mogą zrobić więcej, by promować alternatywne źródła finansowania, zwiększać płynność i zmniejszać tradycyjną zależność przedsiębiorstw od finansowania przez banki, na przykład w drodze:

- promowania nowych źródeł kapitału, w tym pożyczek między przedsiębiorstwami, stwarzania nowych możliwości emisji obligacji korporacyjnych i ułatwiania dostępu do kapitału wysokiego ryzyka;
- zmniejszania opóźnień w płatnościach ze strony organów publicznych, w przypadku których czas realizacji płatności dodatkowo się wydłużył w trakcie kryzysu, co stwarza szczególne obciążenie dla MŚP w i tak trudnym otoczeniu biznesowym. Dyrektywa UE w sprawie opóźnień w płatnościach, której transpozycja musi zostać dokonana do marca 2013 r., skróci termin płatności do 30 dni i usprawni uzyskiwanie rekompensat w przypadku opóźnionych płatności;
- zwiększania roli publicznych banków i instytucji gwarancyjnych w finansowaniu MŚP. Może to dotyczyć niektórych elementów ryzyka ponoszonych przez inwestorów prywatnych i może zrekompensować brak kapitału własnego lub niewielkie rozmiary przedsiębiorstwa, które ma być finansowane, w tym poprzez nowe formy sekurytyzacji;
- wspierania innowacyjnych programów, takich jak programy wsparcia ze środków publicznych, które umożliwiają bankom pozyskiwanie pieniędzy według niższych stawek oprocentowania, jeśli zwiększają one zakres pożyczek długoterminowych udzielanych przedsiębiorstwom lub udostępniają tańsze i łatwiej dostępne kredyty małym i średnim przedsiębiorstwom;
- zapewnienia zrównoważonego podejścia do zajmowania obciążonych nieruchomości w przypadku kredytów hipotecznych, tj. ochrony gospodarstw domowych znajdujących się w trudnej sytuacji przy równoczesnym unikaniu nadmiernego obciążenia bilansu banków. Obejmuje to działania zmierzające do wprowadzenia przepisów o niewypłacalności osób fizycznych, pozwalających na zmianę warunków pożyczek hipotecznych w celu unikania zajmowania obciążonych nieruchomości.

Ponadto ważne jest, by w pełni wykorzystać istniejące lub nowe instrumenty finansowe UE, tak by funkcjonowały one jako katalizator ukierunkowanych inwestycji, w szczególności w odniesieniu do najważniejszych elementów infrastruktury:

- przekazanie dodatkowych 10 mld EUR Europejskiemu Bankowi Inwestycyjnemu (EBI) umożliwi mu udzielenie dodatkowego finansowania w wysokości 60 mld EUR w ciągu kolejnych trzech do czterech lat i odblokuje nawet trzykrotność tej kwoty, która zostanie udostępniona przez innych dostawców finansowania;
- wprowadzenie obligacji projektowych stanowi ważny nowy instrument podziału ryzyka, który odblokuje finansowanie ze źródeł prywatnych, na przykład firm ubezpieczeniowych lub funduszy emerytalnych, które uzupełnią w ten sposób tradycyjne pożyczki bankowe. Prace nad kilkoma projektami EBI są obecnie bardzo zaawansowane;
- w ramach Paktu na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia Komisja kontynuuje prace z państwami członkowskimi nad przeprogramowaniem i

przyspieszeniem wykorzystania funduszy strukturalnych do wspierania wzrostu, w szczególności MŚP. Ponadto państwa członkowskie są proszone o wskazanie w swoich krajowych programach reform, w jaki sposób zamierzają wykorzystać fundusze strukturalne do promowania działań priorytetowych sprzyjających wzrostowi w następnej rundzie programów (lata 2014–2020). Należy również w pełni wykorzystać narzędzia Programu na rzecz konkurencyjności i innowacji, dzięki którym zmobilizowano już 2,1 mld EUR w postaci funduszy kapitału podwyższonego ryzyka i przekazano 11,6 mld EUR w formie pożyczek małym i średnim przedsiębiorstwom.

3. DZIAŁANIA NA RZECZ OBECNEGO I PRZYSZŁEGO WZROSTU GOSPODARCZEGO I KONKURENCYJNOŚCI

Kryzys powoduje szybsze przemiany gospodarcze, przy czym niektóre, bardziej tradycyjne sektory ponoszą szczególne straty, natomiast nowe sektory rozwijają się z trudem. Szybkie tempo restrukturyzacji stanowi wyzwanie, ale równocześnie szansę na wykorzystanie potencjalnych nowych źródeł wzrostu i zatrudnienia¹⁰. Tego rodzaju dostosowania pozwalają opanować, a często też skorygować, długoterminowe problemy z konkurencyjnością, z którymi boryka się wiele gospodarek. W sprawozdaniu przedkładanym w ramach mechanizmu ostrzegania, przyjętym wraz z niniejszą analizą, wykazano, że zmiany konkurencyjności cenowej i pozacenowej przyczyniają się do poprawy sytuacji w zakresie nierównowagi zewnętrznej, mimo że dzieje się to z pewnym opóźnieniem. Państwa członkowskie, które znajdują się pod silną presją ze strony rynków, podjęły gruntowne reformy; należy jednak zwiększyć starania w celu poprawy konkurencyjności wewnętrznej i zewnętrznej w przypadku wielu państw członkowskich.

Z zaleceń skierowanych do poszczególnych krajów jasno wynika, że niemożliwy jest uniwersalny plan działań, istnieją natomiast wspólne cele, szereg reform, które należy rozważyć, oraz wiele przykładów najlepszych praktyk do wykorzystania, w tym przykładów pochodzących od przywódców europejskich. Mimo że na efekty niektórych reform trzeba będzie poczekać, inne mogą przynieść rezultaty znacznie szybciej.

Na szczeblu krajowym należy wprowadzić pewne warunki ramowe, a do priorytetów w tym zakresie należy:

- stymulowanie innowacyjności, rozwoju nowych technologii i podnoszenie poziomu inwestycji w publiczne i prywatne badania i rozwój. Ważną rolę w tym zakresie odgrywać będzie ukierunkowane wsparcie ze strony władz publicznych oraz większa konkurencja w zakresie pozyskiwania dotacji na badania naukowe;
- poprawa wyników systemów kształcenia i szkoleń, a także podniesienie ogólnego poziomu umiejętności przez zbliżenie środowiska pracy i nauki;
- poprawa otoczenia biznesu polegająca na złagodzeniu wymogów formalnych związanych z założeniem działalności gospodarczej, uproszczeniu procedur dotyczących zezwoleń, licencji i przestrzegania przepisów prawa podatkowego, a także zmniejszenie ogólnych obciążeń administracyjnych spoczywających na przedsiębiorstwach. Należy wyeliminować szczególne utrudnienia dla

¹⁰ W pierwszym wydaniu sprawozdania na temat integracji rynku wewnętrznego (COM(2012)752), dołączonego do niniejszej analizy, przedstawiono przypadki niewykorzystanych źródeł wzrostu gospodarczego. Więcej informacji można znaleźć w przygotowywanej przez Komisję analizie „Koszty braku działań na poziomie europejskim: niewykorzystany potencjał jednolitego rynku”.

prowadzenia działalności w sektorach zapewniających dużą liczbę miejsc pracy, takich jak budownictwo, usługi dla przedsiębiorstw, logistyka, turystyka i handel hurtowy;

- wykorzystanie potencjału związanego z zieloną gospodarką dzięki ustanowieniu przewidywalnych ram regulacyjnych oraz wspieraniu nowo powstających rynków i technologii. Znaczące oszczędności i nowe miejsca pracy, oprócz korzyści dla środowiska, mogą wynikać przede wszystkim z ambitniejszych programów odnowy efektywności energetycznej, w tym między innymi z wymogów unijnej dyrektywy w sprawie efektywności energetycznej. Usprawniona gospodarka odpadami, gospodarka wodna i recykling również oferują duże możliwości w zakresie tworzenia miejsc pracy, a równocześnie pozwalają zagwarantować dostawę ograniczonych zasobów i materiałów.

Europejski jednolity rynek zapewnia przedsiębiorstwom wiele możliwości rozwoju, a konsumentom – możliwość skorzystania z lepszych usług i produktów. Czerpanie zysków w obszarze usług będzie możliwe, jeśli państwa członkowskie poprawią wdrożenie dyrektywy usługowej poprzez:

- wypełnienie obowiązku wyeliminowania ograniczeń opartych na przynależności państwowej lub miejscu pobytu usługodawcy;
- zweryfikowanie konieczności i proporcjonalności uregulowania kwestii usług świadczonych w ramach wolnych zawodów, zwłaszcza ustalonych stawek, a także ograniczeń dotyczących struktury przedsiębiorstw i własności kapitału;
- zweryfikowanie stosowania klauzuli o swobodzie świadczenia usług w celu wyeliminowania nieuzasadnionych podwójnych uregulowań w takich sektorach jak budownictwo, usługi dla przedsiębiorstw i turystyka oraz zapewnienie przejrzystych zasad ustalania cen usług opieki zdrowotnej;
- wzmocnienie konkurencji w sektorze detalicznym poprzez zmniejszenie ograniczeń operacyjnych, a szczególnie przez wyeliminowanie testu potrzeb ekonomicznych.

Wydajność sektorów sieciowych w całej Europie wywołuje także niezwykle istotny efekt domina w odniesieniu do reszty gospodarki i może być znacząco zwiększona przez:

- stworzenie właściwych zachęt do sprawnego rozszerzenia infrastruktury szybkiego internetu na obszar całego państwa oraz rozwoju mobilnego przesyłu danych. Rządy poszczególnych państw powinny uwolnić pasma częstotliwości na potrzeby bezprzewodowych usług szerokopasmowych;
- zapewnienie pełnej transpozycji i wdrożenia trzeciego pakietu energetycznego, w szczególności rozdziału kompetencji w ramach sieci, zagwarantowanie niezależności i niezbędnych uprawnień krajowych organów regulacyjnych oraz stopniowe wycofanie uregulowanych cen energii przy zapewnieniu ochrony konsumentom w szczególnie trudnej sytuacji;
- przyspieszenie wdrażania jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej poprzez ograniczenie rozdrobnienia w zarządzaniu ruchem lotniczym oraz poprawę organizacji przestrzeni powietrznej;
- otwarcie na konkurencję krajowych usług pasażerskich przewozów kolejowych, w szczególności przez zapewnienie jednakowego dostępu do infrastruktury;
- lepsze włączenie portów w ramach łańcucha logistycznego poprzez wyeliminowanie barier utrudniających wejście na rynek usług portowych;

- wyeliminowanie utrzymujących się ograniczeń dotyczących kabotażu w celu lepszego dopasowania podaży i popytu w transporcie międzynarodowym;
- zastosowanie – zgodnie z dyrektywą o handlu elektronicznym – zharmonizowanych przepisów dotyczących przejrzystości i wymogów informacyjnych w odniesieniu do przedsiębiorstw i konsumentów.

Również wydajność rynków produktowych mogłaby znacząco wzrosnąć, gdyby krajowe organy normalizacyjne osiągnęły cele wyznaczone na poziomie Unii, a w szczególności gdyby odeszły od norm krajowych na rzecz norm europejskich. Należy w pełni wykorzystać powiadomienie o regulacjach technicznych dotyczących produktów i usług teleinformatycznych, tak aby ułatwić obrót nimi na jednolitym rynku.

4. WALKA Z BEZROBOCIEM I SPOŁECZNYMI SKUTKAMI KRYZYSU

W ciągu ostatnich dwunastu miesięcy liczba bezrobotnych wzrosła o 2 mln i tym samym przekroczyła poziom 25 mln. Stopa bezrobocia wynosi nawet 10,6 % w UE i 11,6 % w strefie euro. Długoterminowe bezrobocie rośnie, a prawie połowa bezrobotnych nie ma pracy już od ponad roku. Sytuacja w różnych częściach Europy jest niezwykle zróżnicowana, a krajowe stopy bezrobocia utrzymują się średnio w przedziale od poniżej 5 % do powyżej 25 %. Szczególnie ucierpiała pod tym względem młodzież, ponieważ stopa bezrobocia w tej grupie przekroczyła 50 % w niektórych państwach¹¹, przy czym inne grupy wiekowe są również dotknięte tym problemem.

Ze względu na długość okresów bezrobocia, szybką restrukturyzację gospodarki i trudności w znalezieniu pracy istnieje ryzyko, że bezrobocie będzie w coraz większym stopniu nabierało charakteru strukturalnego i że coraz więcej osób będzie odchodziło z rynku pracy¹². Wyraźne są także sygnały, że zagrożenie ubóstwem i wykluczeniem społecznym rośnie w wielu państwach członkowskich¹³. Dodatkowa presja na systemy zabezpieczenia społecznego również wpływa na ich zdolność do sprawowania funkcji opiekuńczych.

Słabe perspektywy wzrostu i opóźnienie czasowe między ożywieniem gospodarczym a ożywieniem na rynku pracy oznacza, że nie należy oczekiwać natychmiastowej ani automatycznej poprawy sytuacji w zakresie zatrudnienia. Stanowi to istotne wyzwanie tak dla całej Unii, jak i dla najciężiej dotkniętych państw, i wymaga bardziej zdecydowanych działań ze strony władz publicznych i partnerów społecznych.

Oprócz skutków obecnego kryzysu szczególne wyzwania rodzą się w związku ze strukturalnym zjawiskiem starzenia się ludności w wieku produkcyjnym, a wkrótce też kurczenia się jej liczby w niektórych częściach Europy. Polityka polegająca na zachęcaniu starszych pracowników do wcześniejszego przechodzenia na emeryturę, w nadziei, że na ich

¹¹ W ciągu ostatniego roku Komisja powołała zespoły zadaniowe, które mają pomóc państwom o najwyższej stopie bezrobocia wśród młodzieży w zmianie przeznaczenia unijnych środków finansowych, tak aby wesprzeć możliwości szkolenia i zatrudnienia młodych ludzi. Pierwsze wyniki dostępne są na stronie: http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/pdf/council_dinner/youth_action_team_en.pdf

¹² Załączony do niniejszej analizy projekt wspólnego sprawozdania o zatrudnieniu zawiera bardziej szczegółowe informacje.

¹³ Liczba osób zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym wzrosła od 2008 r. w 13 z 23 państw członkowskich, których dotyczyły dostępne dane za 2011 r.

miejsce zatrudnieni zostaną ludzie młodzi, okazała się w przeszłości w dużej mierze nieskuteczna i bardzo kosztowna, więc nie należy jej powtarzać.

Pomimo wysokiego poziomu bezrobocia dowody wskazują na istnienie wąskich gardeł w zakresie umiejętności oraz ich niedopasowania do potrzeb rynku pracy, co powoduje, że w niektórych regionach lub sektorach brakuje odpowiednich pracowników. Priorytetem pozostaje wciąż zwiększenie uczestnictwa w rynku pracy, poprawa poziomu umiejętności i ułatwianie mobilności.

W całej Europie realizowanych jest kilka ambitnych reform. W państwach znajdujących się pod presją finansową przyjęto środki mające ułatwić elastyczną organizację czasu pracy w przedsiębiorstwach, zmniejszyć wysokość odpraw wypłacanych w przypadku standardowych umów oraz uprościć procedury zwolnień indywidualnych lub zbiorowych. Podjęto także kroki w celu uelastycznienia zasad określania wysokości wynagrodzeń, na przykład przez złagodzenie warunków, na których przedsiębiorstwa mogą rezygnować z układów zbiorowych pracy wyższego szczebla, czy też weryfikację sektorowych porozumień w sprawie wynagrodzeń.

Przygotowanie do ożywienia zapewniającego miejsca pracy

Dalsze starania na rzecz poprawy odporności rynku pracy i inwestycji w kapitał ludzki są niezbędne, aby pomóc przedsiębiorstwom w rekrutacji i dostosowaniu oraz aby umożliwić większej grupie zachowanie aktywności zawodowej i korzystanie z pojawiających się możliwości. Partnerzy społeczni, oprócz władz publicznych, również mają do odegrania kluczową rolę. Dlatego też Komisja zaleca przede wszystkim:

- ograniczenie obciążeń podatkowych związanych z zatrudnieniem, szczególnie słabo płatną, w ramach szerszej zakrojonych starań, aby przesunąć obciążenia podatkowe z pracy na inne rodzaje działalności. Aby wspierać tworzenie miejsc pracy, można byłoby rozważyć tymczasowe obniżki składek na ubezpieczenie społeczne lub systemy dofinansowania etatów dla nowo zatrudnionych, zwłaszcza dla nisko wykwalifikowanych i długoterminowo bezrobotnych, pod warunkiem że środki te byłyby adresowane do właściwych odbiorców;
- kontynuowanie modernizacji rynków pracy przez uproszczenie przepisów o zatrudnieniu i opracowanie elastycznych form organizacji pracy, w tym pracy w niepełnym wymiarze czasu, oraz środowiska pracy sprzyjającego dłuższemu życiu zawodowemu. Zmniejszenie różnic w zakresie ochrony zatrudnienia między różnymi rodzajami umów o pracę powinno także pomóc w ograniczeniu w kilku państwach segmentacji rynku pracy, a także zjawiska pracy nierejestrowanej. Należy monitorować skutki zasiłków dla bezrobotnych, aby zapewnić odpowiednią kwalifikowalność i skuteczne wymogi w zakresie poszukiwania pracy;
- monitorowanie skutków systemów ustalania wysokości wynagrodzeń, zwłaszcza mechanizmów indeksacji, i ich zmiana w razie konieczności zgodnie z krajowymi praktykami konsultacyjnymi, tak aby lepiej odzwierciedlały one zmiany wydajności i sprzyjały tworzeniu miejsc pracy. Ważne jest, aby poziomy minimalnego wynagrodzenia zapewniały równowagę między tworzeniem zatrudnienia a odpowiednim dochodem;
- wykorzystanie potencjału w zakresie tworzenia miejsc pracy w rozwijających się sektorach, takich jak zielona gospodarka, opieka zdrowotna i technologie informacyjno-komunikacyjne (ICT), przez zapewnienie perspektywicznych i

wiarygodnych ram prawnych, rozwój stosownych umiejętności oraz wsparcie publiczne skierowane do właściwych odbiorców¹⁴.

Zwiększenie szans na zatrudnienie, szczególnie wśród młodzieży

Równocześnie państwa członkowskie powinny bardziej starać się zwalczać bezrobocie, poprawiać szanse ludzi na zatrudnienie i wspierać dostęp do miejsc pracy lub powrót do życia zawodowego, zwłaszcza w przypadku osób długoterminowo bezrobotnych i młodych. Środki te mają na celu:

- wsparcie publicznych służb zatrudnienia i zwiększenie środków aktywnej polityki rynku pracy, w tym podnoszenia kwalifikacji, zindywidualizowanej pomocy w poszukiwaniu pracy, wsparcia dla przedsiębiorczości i samozatrudnienia oraz programów wspierania mobilności. Pomimo dodatkowych środków przeznaczonych na te działania oraz starań, aby poprawić ich efektywność, zapewniane wsparcie jest zdecydowanie niewystarczające w obliczu gwałtownego wzrostu liczby osób zarejestrowanych jako poszukujący pracy, obserwowanego w kilku państwach;
- ograniczenie wczesnego kończenia nauki i ułatwienie przejścia z okresu nauki do zatrudnienia przez opracowanie wysokiej jakości szkoleń, przyuczania do zawodu oraz modeli dwutorowego kształcenia – nauki w szkole połączonej ze zdobywaniem praktycznego doświadczenia w miejscu pracy. Należy wspierać rozwój umiejętności potrzebnych do prowadzenia własnej działalności, aby wspierać tworzenie przedsiębiorstw oraz poprawić szanse młodzieży na zatrudnienie¹⁵;
- opracowanie i wdrożenie programów tzw. gwarancji dla młodzieży, w ramach których każdy młody człowiek poniżej 25. roku życia otrzymuje ofertę pracy, możliwość dalszego kształcenia, przyuczenia do zawodu lub odbycia praktyki zawodowej w ciągu czterech miesięcy od ukończenia nauki lub utraty pracy. Takie programy mogą być współfinansowane przez Europejski Fundusz Społeczny¹⁶;
- ułatwienie uczestnictwa w rynku pracy i dostępu do zatrudnienia osobom niebędącym głównymi żywicielami rodziny poprzez odpowiednie zachęty podatkowe oraz zapewnienie dobrej jakości i niedrogiej opieki nad dziećmi;
- poprawę dostępu do systemów uczenia się przez całe życie dla pracowników w każdym wieku, w tym także starszych, przez wzmocnienie partnerstw instytucji publicznych i prywatnych zajmujących się zapewnianiem, stosowaniem i aktualizowaniem konkretnych umiejętności;
- poprawę powiązania między systemami kształcenia i uczenia się przez całe życie a potrzebami rynku pracy. W obecnych warunkach szczególnie skuteczne może okazać się trwające dwa lata w pełnym cyklu kształcenie wyższe, skoncentrowane na obszarach, w których stwierdzono niedobór wykwalifikowanych pracowników, jak również odpowiednio ukierunkowane programy wspierania mobilności;
- zachęcanie do transgranicznej mobilności pracowników przez eliminowanie przeszkód prawnych oraz ułatwienie uznawania kwalifikacji i doświadczenia zawodowego. Należy wzmocnić współpracę między poszczególnymi służbami

¹⁴ Komisja przedstawiła sposoby wykorzystania tego potencjału w komunikacie: „W kierunku odnowy gospodarczej sprzyjającej zatrudnieniu” (COM(2012)173) z dnia 18 kwietnia 2012 r.

¹⁵ W dniu 20 listopada 2012 r. Komisja przyjęła komunikat: „Nowe podejście do edukacji” (COM (2012) 669).

¹⁶ Komisja przedstawi wkrótce pakiet na rzecz zatrudnienia młodzieży.

zatrudnienia, a platforma EURES może stać się podstawą bardziej zintegrowanego europejskiego rynku pracy.

Wspieranie włączenia społecznego i walka z ubóstwem

Oprócz wymienionych środków potrzebne są dodatkowe starania w celu zapewnienia skuteczności systemów ochrony socjalnej w zakresie przeciwdziałania skutkom kryzysu, wspierania włączenia społecznego i zapobiegania ubóstwu:

- należy opracować strategie aktywnego włączania obejmujące wydajne i odpowiednio wysokie wsparcie dochodu, środki służące zwalczaniu ubóstwa, w tym ubóstwa wśród dzieci, a także szeroki dostęp do niedrogich usług wysokiej jakości, takich jak usługi socjalne i zdrowotne, opieka nad dziećmi, mieszkania i dostawy energii;
- należy wzmocnić powiązanie między pomocą społeczną a środkami aktywizacji poprzez bardziej zindywidualizowaną obsługę (punkt kompleksowej obsługi) oraz działania na rzecz poprawy absorpcji środków przez grupy znajdujące się w szczególnie trudnej sytuacji. Z chwilą powrotu ożywienia na rynek pracy trzeba będzie stopniowo wycofać środki przyjęte w związku z kryzysem, zapewniając równocześnie zachowanie podstawowych siatek bezpieczeństwa socjalnego.

5. MODERNIZACJA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Trudna sytuacja w zakresie finansów publicznych stała się bodźcem do szybszej modernizacji administracji publicznej. Wydatki publiczne w UE stanowią niemal 50 % PKB, a sektor publiczny zapewnia około 17 % łącznego zatrudnienia.

Z biegiem czasu wiele państw członkowskich przyjęło środki mające na celu zwiększenie wydajności swoich służb publicznych, a także przejrzystości i jakości administracji publicznej i sądownictwa. Reformy te są szczególnie daleko idące w państwach mających największe kłopoty finansowe. Do przykładów należą: reorganizacja władz lokalnych i centralnych, racjonalizacja systemu wynagrodzeń w sektorze publicznym oraz zarządów przedsiębiorstw państwowych, reforma procedur udzielania zamówień publicznych, regularne, kompleksowe przeglądy wydatków oraz propagowanie środków zwiększających wydajność w całym sektorze publicznym, takich jak większe wykorzystanie wspólnie świadczonych usług i rozwiązań informatycznych. W kilku przypadkach państwa członkowskie i Komisja współpracowały w ramach świadczenia lub wymiany pomocy technicznej.

Różne środki, omówione krótko powyżej, takie jak pełna i właściwa transpozycja przepisów prawa UE, wydajność systemów podatkowych i systemów opieki zdrowotnej, konieczność zmniejszenia opóźnień w płatnościach i rola publicznych służb zatrudnienia – mogą mieć istotny, korzystny wpływ i powinny być realizowane. Ponadto Komisja uważa, że do wzrostu przyczyniają się szczególnie następujące czynniki:

- stosowanie należytego zarządzania finansami przez pełne wykorzystanie możliwości związanych z zamówieniami publicznymi w ramach wspierania konkurencji rynkowej oraz rozwijanie możliwości w zakresie elektronicznych zamówień publicznych na całym jednolitym rynku. Takie działania nie tylko przyczyniają się do większej wydajności i uczciwości, ale też pomagają w zwalczaniu korupcji;

- uproszczenie ram regulacyjnych dotyczących przedsiębiorstw i zmniejszenie obciążeń administracyjnych oraz ograniczenie biurokracji, szczególnie na poziomie krajowym;
- zapewnienie szeroko zakrojonej, interoperacyjnej cyfryzacji administracji publicznej, sprzyjającej stworzeniu przyjaznych dla użytkownika procedur dotyczących usługodawców i odbiorców, a także uproszczeniu administracyjnemu i przejrzystości. Szczególnie ważna jest transgraniczna interoperacyjność usług świadczonych online oraz ośrodków badawczych w całej UE;
- poprawa jakości, niezależności i wydajności systemów sądownictwa, a także zapewnienie możliwości rozstrzygnięcia sporów w rozsądnym terminie oraz propagowanie alternatywnych mechanizmów rozstrzygnięcia sporów. Powinno to ograniczyć koszty ponoszone przez przedsiębiorstwa i zwiększyć atrakcyjność danego państwa dla inwestorów zagranicznych;
- lepsze wykorzystanie unijnych funduszy strukturalnych przez podwojenie starań służących poprawie możliwości administracyjnych w celu zapewnienia szybszej dystrybucji niewykorzystanych środków.

PODSUMOWANIE

Gospodarka UE powoli wychodzi z najgłębszego od dziesięcioleci kryzysu finansowo-gospodarczego. Państwa członkowskie zaczynają z różnych poziomów; niejednorodny jest charakter i rozmiar wyzwań, przed którymi stoją, podobnie jak tempo wprowadzanych reform. Sytuacja jest nadal niestabilna. Trwa wdrażanie reform i wprowadzane są wciąż ważne dostosowania, ale pojawiają się sygnały, że w ciągu następnego roku zaczniemy odnotowywać ożywienie gospodarcze. W tych państwach członkowskich, które podjęły głębokie reformy, starania zaczynają przynosić rezultaty, zmniejszają się nierówności, a konkurencyjność się poprawia.

Istotą tego procesu jest nie tylko powrót na ścieżkę wzrostu, ale też zbudowanie podstaw dla innej jakości tego wzrostu w związku z kryzysem. Reformy strukturalne na poziomie krajowym i unijnym muszą wzmocnić zdolność Unii do konkurowania w skali globalnej, generowania wzrostu na swoim obszarze poprzez zrównoważone działania, które wyposażą UE w politykę i narzędzia potrzebne do zapewnienia dostatniej przyszłości, w której nie będzie wykluczenia, a zasoby będą wykorzystywane w sposób efektywny. Solidarność i sprawiedliwość – tak w poszczególnych państwach, jak i w całej Europie – będą kluczowe dla zagwarantowania, że podejmowane kroki będą akceptowalne politycznie i społecznie i przyniosą wszystkim korzyści.

W państwach członkowskich i na poziomie UE podjęto już wiele ważnych decyzji. Przyszedł teraz czas, aby utrzymać obrany kierunek i wprowadzić w życie przyjęte ustalenia. Dla przywrócenia zaufania i wzrostu niezwykle istotne jest też utrzymanie tempa reform, zwłaszcza w następujących obszarach:

- należy uporządkować kwestię finansów publicznych, aby przywrócić w nich równowagę. Jest to ważne nie tylko dla zaufania inwestorów w krótkim okresie, ale także dla zaspokojenia potrzeb starzejącego się społeczeństwa i zabezpieczenia perspektyw przyszłych pokoleń. Tempo i charakter konsolidacji fiskalnej jest różne – niektóre państwa członkowskie muszą szybko zmniejszyć swój deficyt, natomiast inne mają większe pole manewru. Wszelkie negatywne skutki dla wzrostu w perspektywie

krótkoterminowej mogą zostać złagodzone za pomocą odpowiednich środków po stronie wydatków i dochodów w budżetach krajowych;

- należy kontynuować starania o naprawę sektora finansowego w celu przywrócenia stabilności finansowej i zapewnienia gospodarce lepszych warunków finansowania, w tym z alternatywnych źródeł. Niezbędne są dalsze postępy na poziomie UE w celu stworzenia zintegrowanych ram nadzoru i wzmocnienia ram prawnych mających zastosowanie do instytucji finansowych;
- należy zintensyfikować reformy strukturalne, aby wesprzeć wzrost i podnieść konkurencyjność. Do rozważenia na poziomie krajowym pozostaje wciąż szeroki wachlarz środków, przy czym obowiązujące przepisy prawa unijnego mogą posłużyć jako zachęta do wprowadzenia zmian. Wiele można się nauczyć z najlepszych praktyk państw członkowskich i państw trzecich;
- sytuacja na rynku pracy i sytuacja społeczna wymagają pilnej reakcji. Najważniejszymi elementami takiej strategii są: zintensyfikowanie aktywnej polityki rynku pracy, wzmocnienie i poprawa publicznych służb zatrudnienia, uproszczenie przepisów dotyczących zatrudnienia oraz dopilnowanie, by zmiany wysokości wynagrodzeń sprzyjały tworzeniu miejsc pracy. Szczególnej uwagi wymaga sytuacja młodzieży; ponadto należy dołożyć więcej starań w zakresie propagowania włączenia społecznego i zapobiegania ubóstwu, wzmacniając podstawowe siatki bezpieczeństwa socjalnego;
- wdrożenie krajowych i unijnych strategii na rzecz wzrostu będzie możliwe tylko przy skutecznej administracji publicznej. Możliwe są dodatkowe usprawnienia, jeśli chodzi o unowocześnienie – na przykład w obszarze zamówień publicznych – poprzez cyfryzację administracji publicznej, poprawę jakości i niezależności systemów sądownictwa oraz skuteczne i wydajne wykorzystanie unijnych funduszy strukturalnych.

Wskazówki zawarte w niniejszej rocznej analizie wzrostu gospodarczego zostaną omówione na poziomie UE w ramach przygotowań do wiosennego posiedzenia Rady Europejskiej, które odbędzie się w marcu przyszłego roku, oraz wykorzystane do przygotowania zaktualizowanych programów krajowych i zaleceń dla poszczególnych krajów. Komisja podejmie bliską współpracę z organami krajowymi, w tym z parlamentami narodowymi, instytucjami UE i innymi zainteresowanymi stronami, aby zapewnić poczucie współodpowiedzialności i wskazać kierunek postępów w ramach szeroko zakrojonych działań Unii na rzecz wyjścia z kryzysu i stworzenia podstaw do inteligentnego, zrównoważonego wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu w całej UE.