

Bruksela, 26 listopada 2018 r.
(OR. en)

14443/18

ECOFIN 1073
UEM 356
SOC 717
EMPL 537
COMPET 790
ENV 778
EDUC 432
RECH 496
ENER 390
JAI 1158

PISMO PRZEWODNIE

Od:	Sekretarz Generalny Komisji Europejskiej, podpisał dyrektor Jordi AYET PUIGARNAU
Data otrzymania:	21 listopada 2018 r.
Do:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Sekretarz Generalny Rady Unii Europejskiej
Nr dok. Kom.:	COM(2018) 770 final
Dotyczy:	KOMUNIKAT KOMISJI - Roczna analiza wzrostu gospodarczego na 2019 r. Na rzecz silniejszej Europy w obliczu niepewności na świecie

Delegacje otrzymują w załączeniu dokument COM(2018) 770 final.

Załącznik: COM(2018) 770 final



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 21.11.2018 r.
COM(2018) 770 final

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

**Roczna analiza wzrostu gospodarczego na 2019 r.
Na rzecz silniejszej Europy w obliczu niepewności na świecie**

WPROWADZENIE

W 2019 r. europejska gospodarka będzie się nadal rozwijać, dzięki czemu zapewni miejsca pracy rekordowej liczbie osób oraz pomoże milionom obywateli wydobyć się z ubóstwa i wykluczenia społecznego. Reformy strukturalne, inwestycje i odpowiedzialna polityka budżetowa realizowana przez państwa członkowskie, w połączeniu ze zdecydowanymi działaniami na poziomie europejskim, w tym planem inwestycyjnym dla Europy, przyczyniły się do przywrócenia stabilności i poprawy stanu gospodarki europejskiej, z jakim mamy obecnie do czynienia. Zatrudnienie wzrosło do rekordowego poziomu 239 mln osób, a bezrobocie wróciło do poziomu sprzed kryzysu, dzięki czemu w ostatnich latach ponad 10 mln osób przestało żyć w ubóstwie lub uniknęło wykluczenia społecznego¹.

Gospodarka europejska wchodzi obecnie w szósty rok nieprzerwanego wzrostu. Zróżnicowanie stóp wzrostu w całej strefie euro jest najmniejsze w historii unii gospodarczej i walutowej. Na nowo pojawiła się realna konwergencja – w państwach członkowskich o niższym PKB na mieszkańca odnotowano wyższe stopy wzrostu. Znaczący wzrost gospodarczy i niskie stopy procentowe pomogły uzyskać stały spadek deficytu w sektorze instytucji rządowych i samorządowych w poszczególnych państwach, który w większości przypadków powrócił do poziomu sprzed kryzysu. Luka inwestycyjna, spowodowana kryzysem, została już niemal zlikwidowana. Po wielu trudnych latach Grecja pomyślnie zakończyła realizację programu pomocy finansowej, zabezpieczając tym samym swoje miejsce w samym sercu strefy euro i Unii Europejskiej.

Wzrost gospodarki nie przynosi jednak korzyści wszystkim obywatelom i państwom w tym samym stopniu i pozostaje podatny na globalną niestabilność oraz wyzwania średnio- i długoterminowe. Podstawy zrównoważonego wzrostu w Europie zostały już zbudowane. Niemniej jednak przewiduje się, że tempo wzrostu gospodarczego ulegnie spowolnieniu i stanie on w obliczu poważnych zagrożeń. Warunki finansowania są w dalszym ciągu korzystne, ale w związku z trwającym wzrostem gospodarczym, rosnącą inflacją i stopniową normalizacją polityki pieniężnej oczekuje się wprowadzenia pewnych ograniczeń w tym zakresie. Obawy dotyczące stabilności finansów publicznych w państwach o wysokim poziomie zadłużenia mogą prowadzić do zwiększonych kosztów finansowania w całej gospodarce, w tym w sektorze bankowym. Niektóre państwa członkowskie w dalszym ciągu odnotowują wysokie wskaźniki bezrobocia, a dochody gospodarstw domowych utrzymują się na poziomie niższym niż przed kryzysem. W innych państwach mamy z kolei do czynienia z sytuacją niepełnego zatrudnienia lub niedoboru wykwalifikowanej siły roboczej. Wzrost wydajności jest ograniczony, a rozpowszechnianie technologii cyfrowych przebiega powoli. Pilne pozostają wyzwania długoterminowe, takie jak starzenie się społeczeństwa, transformacja cyfrowa i jej wpływ na pracę, zmiana klimatu oraz nie zrównoważone wykorzystywanie zasobów naturalnych. Dodatkowe czynniki ryzyka obejmują szybsze zaostrzanie polityki pieniężnej w USA i jego potencjalne konsekwencje dla stabilności finansowej na rynkach wschodzących oraz utrzymujące się napięcia geopolityczne mające

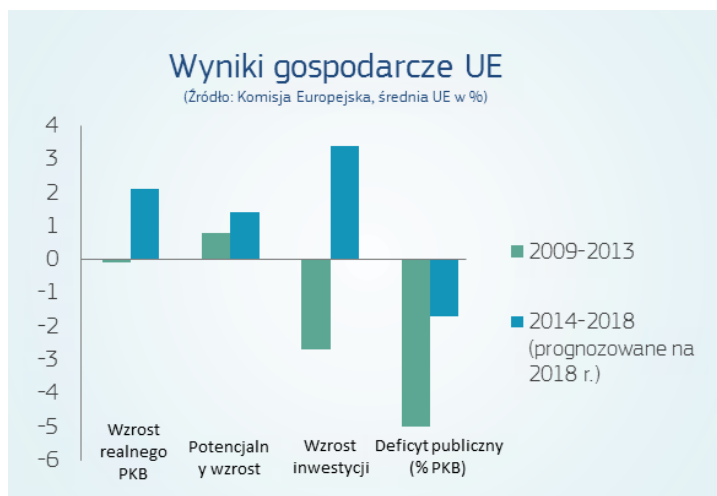
¹ Projekt wspólnego sprawozdania o zatrudnieniu z 2019 r. towarzyszący rocznej analizie wzrostu gospodarczego zawiera pełen obraz ostatnich zmian społecznych i dotyczących zatrudnienia w UE.

wpływ na handel światowy i dalsza niepewność co do przyszłych stosunków Unii ze Zjednoczonym Królestwem.

Rosnące wyzwania i niepewność na świecie przypominają nam, że obecna dynamika gospodarcza daje nam szansę, której nie możemy przegapić. Ponowienie wysiłków na rzecz reform, odpowiednio ukierunkowane inwestycje i zmniejszenie poziomów zadłużenia, zgodnie ze wspólnymi europejskimi zasadami budżetowymi, mają kluczowe znaczenie dla działań, które mają sprawić, że Unia i jej państwa członkowskie staną się silniejsze, bardziej odporne i będą bardziej sprzyjać włączeniu społecznemu. W polityce gospodarczej i budżetowej należy dążyć do zachowania stabilności makroekonomicznej, rozwiązania problemu wysokiego poziomu zadłużenia i stworzenia buforów na wypadek zewnętrznych lub krajowych wstrząsów, mające na celu złagodzenie skutków społecznych i związanych z zatrudnieniem. Konieczne jest jeszcze większe ukierunkowanie inwestycji i reform strukturalnych na pobudzenie potencjalnego wzrostu.

Odporna i sprzyjająca włączeniu społecznemu gospodarka pozwoli Unii wykorzystać jej mocne strony w skali globalnej i obronić korzyści płynące z multilateralizmu i integracji gospodarczej. Euro stanowi czynnik stabilizujący i stanowi osłonę w obliczu rosnących zagrożeń dla światowej koniunktury gospodarczej. Należy jednak jeszcze bardziej wzmocnić jego strukturę. W pełni zintegrowany i dobrze funkcjonujący jednolity rynek pomoże również chronić Europę przed przyszłymi wstrząsami i kryzysami, podczas gdy prawdziwa unia rynków kapitałowych uruchomi dalsze środki na finansowanie wzrostu gospodarczego w Europie. Sprawne zapewnienie naszej Unii długoterminowego budżetu, który odzwierciedla szybki rozwój innowacji, środowiska gospodarczego i geopolityki, ma również zasadnicze znaczenie dla wspierania zmian strukturalnych i uczynienia Europy silniejszą i spójniejszą w obliczu coraz większej niepewności, zarówno na jej obszarze, jak i poza nim. W celu wzmocnienia wymiaru socjalnego Unii i wsparcia pozytywnej konwergencji społeczno-gospodarczej w kierunku lepszych warunków życia i pracy konieczne jest przekształcenie zasad ogłoszonych w ramach Europejskiego filaru praw socjalnych w działania, zarówno na szczeblu europejskim, jak i krajowym.

1. CZTERY LATA PÓŹNIEJ: ZREALIZOWANO ZAPOWIEDZI DOTYCZĄCE WZROSTU GOSPODARCZEGO, MIEJSCE PRACY I INWESTYCJI



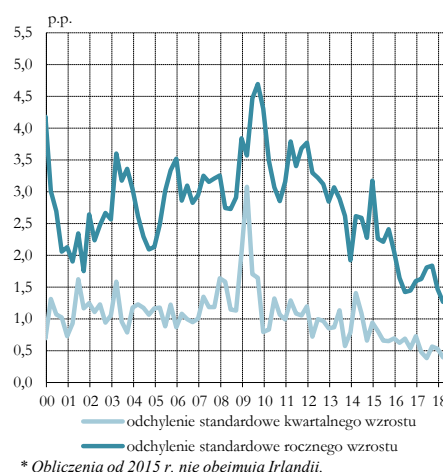
W 2014 r. Europa dopiero wychodziła z najpoważniejszego od wielu pokoleń kryzysu finansowego i gospodarczego. Realne wyniki gospodarcze dopiero wracały do poziomów sprzed kryzysu i przedłużający się okres ograniczonych inwestycji, a także inne czynniki, ciążyły na wydajności i konkurencyjności. Wysokie poziomy deficytu publicznego i inne zakłócenia

równowagi makroekonomicznej zagrażały delikatnemu ożywieniu gospodarczemu. Skutki społeczne kryzysu były mocno odczuwalne w całej Unii w postaci bardzo wysokiego bezrobocia, zwłaszcza wśród osób młodych, rosnącego ubóstwa i pogłębiających się nierówności społecznych.

Europie w dużej mierze udało się zapomnieć o kryzysie gospodarczym i finansowym.

Gospodarka europejska wchodzi obecnie w szósty rok nieprzerwanego wzrostu. Temu dynamicznemu wzrostowi gospodarczemu towarzyszyło ożywienie inwestycji, większy popyt konsumpcyjny, poprawa finansów publicznych i dalsze tworzenie miejsc pracy, choć w poszczególnych państwach odbywało się to w różnym tempie. Zróźnicowanie stóp wzrostu wśród państw strefy euro spadło do najniższego poziomu od początku unii walutowej (zob. wykres 1)².

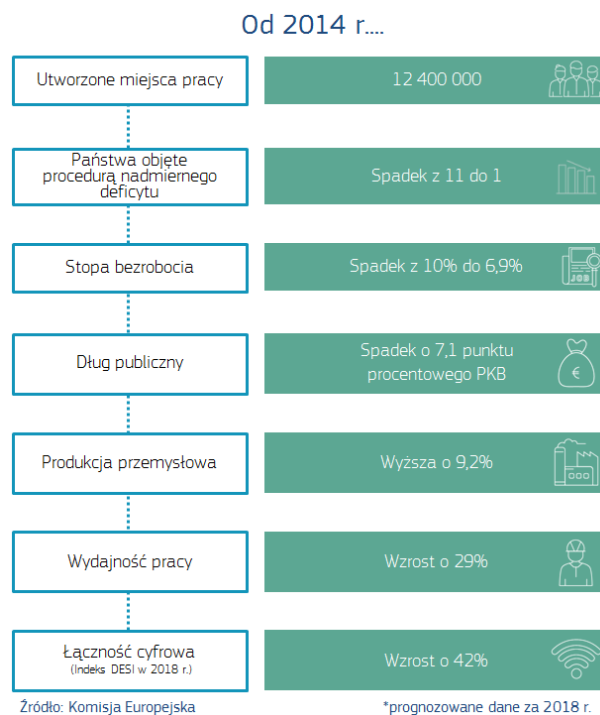
Wykres 1— zróźnicowanie wzrostu PKB w strefie euro (2000–2018). Źródło: Komisja Europejska



Wyniki mikroekonomiczne również poprawiły się w ostatnich latach. Różnica w wydajności w stosunku do Stanów Zjednoczonych ustabilizowała się, a wielkość produkcji w UE znacznie wzrosła. Wyroby gotowe oraz usługi pochodzące z Europy pozostały atrakcyjne na rynku światowym, pomimo spadku popytu na rynkach wschodzących i wyższych cen ropy naftowej. Łączność cyfrowa w państwach członkowskich poprawiła się od 2014 r. o ponad 40 %.

² Zob. także sprawozdanie roczne Europejskiego Banku Centralnego za 2017 r. (kwiecień 2018 r.), w którym zwrócono uwagę również na fakt, że w 2017 r. różnice we wskaźnikach wzrostu w całej strefie euro, mierzone odchyleniami standardowymi wartości dodanej brutto, były najniższe od 1998 r. (w 1998 r.: 1,47σ a w 2017 r.: 0,75σ).

Obejmując swój urząd, przewodniczący Juncker przedstawił ambitny program „na rzecz zatrudnienia, wzrostu, sprawiedliwości oraz zmian demokratycznych”. Miejsca pracy, wzrost gospodarczy i inwestycje zajmowały najwyższe miejsca na liście dziesięciu zaprezentowanych priorytetów. Od tego czasu polityka gospodarcza i społeczna UE opiera się na trzech głównych filarach: skoordynowanym ożywieniu inwestycji, ponowieniu zobowiązania do przeprowadzenia reform strukturalnych oraz dążeniu do odpowiedzialnej polityki budżetowej. Zgodnie ze zintegrowanymi wytycznymi³ elementy te utworzyły trzy fundamenty wzrostu gospodarczego, co przyczyniło się do wzmocnienia ożywienia gospodarczego i wsparcia wzrostu gospodarczego.



Plan inwestycyjny dla Europy w znacznym stopniu przyczynił się do spełnienia obietnic złożonych w 2014 r.⁴ Zwiększył on już unijne PKB o 0,6 %, a do 2020 r. ma przyczynić się do dalszego wzrostu w wysokości 0,7 %. Ułatwił on również ukierunkowanie inwestycji publicznych i prywatnych na projekty, które zapewniają długoterminowy wzrost. Uzupełniając działania krajowe mające na celu poprawę dostępu do finansowania, plan inwestycyjny dla Europy zwiększył i zróżnicował dostępność instrumentów finansowych w okresie ożywienia gospodarczego. Szacuje się, że działania prowadzone w ramach planu przyczyniły się jak dotąd do utworzenia ponad 750 000 miejsc pracy, a liczba ta ma wzrosnąć do 1,4 mln do 2020 r.

Postępy na drodze ku zapewnieniu prawidłowej polityki budżetowej i reform strukturalnych były niezbędne do obniżenia poziomów zadłużenia i pobudzenia tworzenia lepszych i liczniejszych miejsc pracy. W ramach europejskiego semestru reformy strukturalne wspierały wzrost sprzyjający włączeniu społecznemu i zatrudnieniu, a jednocześnie ułatwiały ograniczenie zaburzeń równowagi makroekonomicznej. Uwzględnienie problematyki Europejskiego filaru praw socjalnych w europejskim semestrze począwszy od 2018 r. dodatkowo ułatwiło przebieg tego procesu. W wielu państwach członkowskich dyscyplina budżetowa gwarantowała stabilność finansową. Finanse publiczne mają obecnie bardziej stabilne podstawy, chociaż w państwach o wysokim poziomie zadłużenia bufory fiskalne należy odbudować w większym stopniu. Nastąpiła poprawa jakości wydatków publicznych, m.in. dzięki ożywieniu inwestycji. Lepsze warunki dla

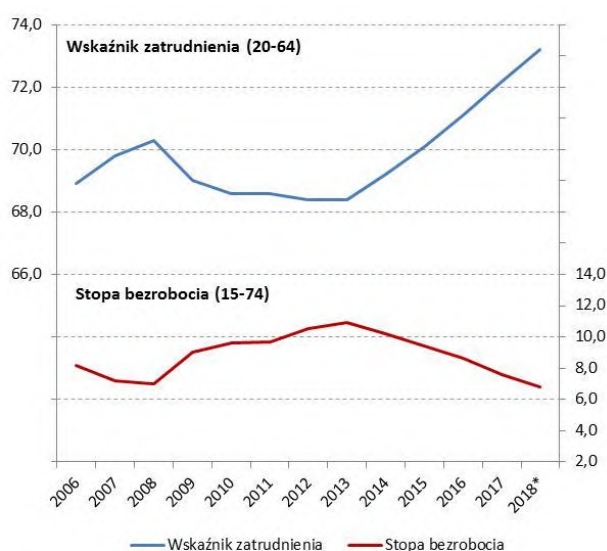
³ Zgodnie z decyzją Rady (UE) 2018/1215 z dnia 16 lipca 2018 r. w sprawie wytycznych dotyczących polityk zatrudnienia państw członkowskich oraz zaleceniem Rady (UE) 2015/1184 z dnia 14 lipca 2015 r. w sprawie ogólnych wytycznych dotyczących polityk gospodarczych państw członkowskich i Unii Europejskiej.

⁴ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Banku Centralnego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów oraz Europejskiego Banku Inwestycyjnego: Plan inwestycyjny dla Europy: przegląd dotychczasowych dokonań i dalsze kroki, COM/2018/771 final.

przedsiębiorstw, w tym środki mające na celu zmniejszenie obciążeń administracyjnych lub zwiększenie wydajności systemów podatkowych, również miały zasadnicze znaczenie dla stworzenia właściwego otoczenia regulacyjnego i promowania klimatu sprzyjającego przedsiębiorczości i tworzeniu miejsc pracy. Postępy na szczeblu krajowym i unijnym w obszarach takich jak usługi, infrastruktura, sieci szerokopasmowe, energia, transport, gospodarka o obiegu zamkniętym, reformy rynku pracy, opieka zdrowotna, edukacja, badania naukowe, szkolenia i innowacje stworzyły nowe możliwości w zakresie zatrudnienia i wzrostu gospodarczego.

Wszystkie te zmiany wspierały wzrost sprzyjający włączeniu społecznemu i przyczyniły się do znacznej poprawy sytuacji na rynku pracy i warunków socjalnych. Wskaźnik zatrudnienia osób w wieku od 20 do 64 lat wzrósł w drugim kwartale 2018 r. do 73,2 % i jest to najwyższy poziom, jaki kiedykolwiek odnotowano w UE (zob. wykres 2). Jeśli obecna

Wykres 2 - Zmiany na rynku pracy



Źródło: Eurostat, LFS

*Wskaźnik zatrudnienia i stopę bezrobocia podano odpowiednio dla II kw. 2018 r. i III kw. 2018 r. (wyrównane sezonowo)

tendencja utrzyma się, UE osiągnie cel założony w strategii „Europa 2020”, tj. 75 % w 2020 r. W rezultacie stopa bezrobocia spadła jednocześnie ostatnio do poziomu 6,8 %, czyli do poziomu sprzed kryzysu. Zmniejszają się także stopy bezrobocia długotrwałego i bezrobocia młodzieży. W szeregu państw członkowskich pozostają one jednak na wysokim poziomie. Dzięki lepszym warunkom na rynku pracy liczba osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym, wynosząca w 2017 r. 113 mln osób, spadła po raz pierwszy poniżej poziomów notowanych przed kryzysem. Mimo to ubóstwo pracujących jest wysokie i rośnie w kilku państwach członkowskich.

Ryzyko ubóstwa lub wykluczenia społecznego pozostaje wyzwaniem w szczególności w przypadku dzieci, osób niepełnosprawnych i osób ze środowisk migracyjnych.

2. NAJWAŻNIEJSZE WYZWANIA, PRZED KTÓRYMI STOIMY

Pomimo poczynionych postępów wzrasta ryzyko zewnętrzne i zwiększają się wyzwania, co wymaga bardziej zdecydowanych i jednolitych działań ze strony Europy. Począwszy od wzrostu znaczenia Chin w globalnym łańcuchu wartości aż po zakłócanie przez USA powojennego porządku gospodarczego poprzez rosnący protekcjonizm handlowy, UE będzie musiała stawić czoła wyzwaniu, jakim jest niepewna i szybko zmieniająca się sytuacja na świecie.

Dostatnia przyszłość zależy od zdolności Europy do radzenia sobie z utrzymującymi się słabościami, reagowania na wyzwania w dłuższej perspektywie czasowej i sprostania rosnącym globalnym zagrożeniom. Globalizacja sprzyja wzrostowi gospodarczemu, ale nie

wszystkim przyniosła takie same korzyści. Niektóre regiony i sektory mają problemy z jak najlepszym wykorzystaniem integracji rynkowej i innowacji technologicznych. Pomimo sprzyjających warunków gospodarczych utrzymuje się wysoki poziom nierówności dochodowych.

W kilku państwach członkowskich takie czynniki, jak powolne tempo reform, niski wzrost wydajności i wysoki poziom zadłużenia, negatywnie wpływają na potencjał wzrostu gospodarczego. Starzenie się społeczeństwa, transformacja cyfrowa i zmiana klimatu wywierają rosnącą presję na naszą siłę roboczą, systemy opieki społecznej i przemysł, zmuszając nas do innowacji i reform w celu utrzymania wysokich standardów życia.

Ramka: Główne zagrożenia i wyzwania

- ✓ *Utrzymujące się słabe punkty:* Niski wzrost wydajności; utrzymujące się nierówności dochodowe i powolne zmniejszanie ubóstwa; dysproporcje regionalne i terytorialne; wysoki dług publiczny i prywatny oraz pozostałe zakłócenia równowagi makroekonomicznej, zwłaszcza w strefie euro.
- ✓ *Wyzwania krótkoterminowe:* Nasilający się protekcjonizm i napięcia geopolityczne wpływające na stosunki handlowe; niestabilność na rynkach wschodzących; niedopasowanie umiejętności i pojawiające się niedobory siły roboczej w niektórych krajach i sektorach; migracja; powolne rozpowszechnianie nowych technologii cyfrowych; stopniowe wycofywanie bodźców zastosowanych przez bank centralny; utrata tempa reform/ryzyko odwrócenia procesu reform i zwiększenia zakłóceń równowagi budżetowej.
- ✓ *Wyzwania średnio- i długoterminowe:* Wykorzystanie potencjału wzrostu gospodarczego wynikającego z transformacji cyfrowej; wpływ transformacji technologicznych na pracowników i poszczególne sektory; skutki zmian demograficznych i rola migracji; dostosowanie do zmiany klimatu i łagodzenie jej skutków; zrównoważone wykorzystanie zasobów naturalnych.

Stabilność makrofinansowa i zdrowe finanse publiczne pozostają warunkiem wstępnym trwałego wzrostu gospodarczego. Wdrażanie reform strukturalnych i ponowne stworzenie pola manewru budżetowego wzajemnie wzmacniają się w tym zakresie: reformy, które pobudzają wzrost, prowadzą do obniżenia poziomów zadłużenia, podczas gdy zmniejszanie zadłużenia może stworzyć przestrzeń dla inwestycji i wzrostu. Choć wszystkie państwa powinny usunąć wąskie gardła będące przeszkodą dla inwestycji, to zachęcanie do inwestycji państw strefy euro, które mają duże nadwyżki na rachunku obrotów bieżących, pomoże przywrócić równowagę.

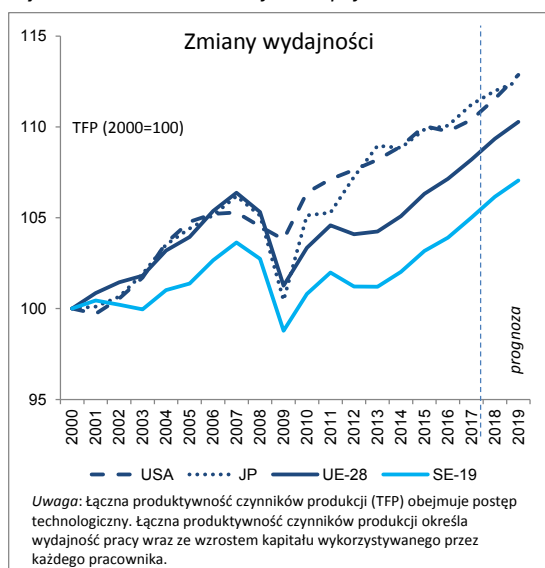
Radzenie sobie z potencjalnymi wstrząsami w przyszłości wymaga od dawna oczekiwanego pogłębienia unii gospodarczej i walutowej. Należy położyć nacisk na pilne dokończenie budowy unii bankowej – w tym ustanowienie mechanizmu ochronnego w ramach jednolitego funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków – oraz utworzenie znaczącej centralnej funkcji stabilizującej w celu radzenia sobie z dużymi wstrząsami asymetrycznymi przy jednoczesnym utrzymaniu silnych zachęt do przeprowadzania reform strukturalnych na szczeblu krajowym. Z myślą o tym celu Komisja przedstawiła kilka konkretnych wniosków, z których większość czeka obecnie na przyjęcie

przez Parlament i Radę. Globalna niepewność gospodarcza wpływa na zaufanie przedsiębiorstw i konsumentów, a także na perspektywy gospodarcze. Powoduje to wzrost kosztów opóźnionych działań i zwiększa zasadność konsolidacji międzynarodowej roli euro. Silna gospodarka umożliwi UE wykorzystanie jej mocnych stron w skali światowej, przy jednoczesnym promowaniu multilateralizmu.

Coraz większy protekcyjizm i napięcia w handlu na arenie światowej również spotęgowały znaczenie dobrze funkcjonującego jednolitego rynku⁵. Aby złagodzić te zagrożenia, należy szybko przeprowadzić zaległe reformy rynków kapitałowych i energetycznych oraz gospodarki cyfrowej, przeprowadzić wiarygodne działania w zakresie egzekwowania prawa oraz kontynuować reformy rynku produktów i usług na szczeblu krajowym. Przyjęcie proponowanych środków unijnych⁶ mających na celu zwiększenie mobilności pracowników poprzez ustanowienie jasnych i uczciwych zasad ma kluczowe znaczenie dla zagwarantowania, że obywatele będą w większym stopniu korzystać z rynku wewnętrznego. Porozumienie w sprawie zharmonizowanych przepisów dotyczących skonsolidowanej podstawy opodatkowania osób prawnych usunęłoby transgraniczne przeszkody podatkowe i przyniosłoby korzyści przedsiębiorstwom na jednolitym rynku.

W ciągu ostatnich dwudziestu lat łączna produktywność czynników produkcji w strefie euro pozostawała w tyle za głównymi konkurentami na rynku światowym (zob. wykres 3).

Wykres 3 — Źródło: Komisja Europejska



Zwiększenie wydajności ma kluczowe znaczenie dla utrzymania wzrostu gospodarczego. W szczególności może umożliwić UE utrzymanie konkurencyjności, wspieranie wzrostu płac, tworzenie wysokiej jakości miejsc pracy i promowanie pozytywnej konwergencji społeczno-gospodarczej standardów życia. Wyższy wzrost wydajności umożliwiłby również UE zwiększenie jej wkładu w globalne łańcuchy wartości.

Pomiędzy unijnymi przedsiębiorstwami, regionami i sektorami występują znaczne różnice w poziomie wydajności. W szczególności wzrost wydajności w większości sektorów usługowych nie nadążył za

tempem wzrostu w sektorze produkcji i konkurencją międzynarodową. Ma to znaczny wpływ na konkurencyjność UE, ponieważ 9 z 10 nowych miejsc pracy powstało w sektorach usług. W większości państw członkowskich najbardziej wydajne przedsiębiorstwa zwiększyły swoją wydajność, podczas gdy najmniej wydajne firmy znajdują się w stagnacji. Sugeruje to, że

⁵ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Jednolity rynek w zmieniającym się świecie. Wyjątkowy atut wymagający nowego politycznego zobowiązania, COM/2018/772 final.

⁶ Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego Europejski Urząd ds. Pracy COM(2018) 0131 final.

nastąpiło spowolnienie procesu przekazywania technologii z najbardziej innowacyjnych przedsiębiorstw do pozostałych sektorów gospodarki. Poprawa skuteczności przydziału środków przyczyniłaby się do przesunięcia kapitału i siły roboczej z mniej do bardziej wydajnych przedsiębiorstw, co skutkowałoby zmniejszeniem rozproszenia i ogólnym zwiększeniem wydajności. Z uwagi na fakt, że wydajność jest czynnikiem napędzającym wzrost wynagrodzeń, miałyby to również pozytywny wpływ na płace.

Aby prosperować, gospodarki w coraz większym stopniu poddane cyfryzacji i zglobalizowane wymagają większych i inteligentniejszych inwestycji w umiejętności i edukację. Transformacja cyfrowa oferuje istotne korzyści, ale wiąże się również z wyzwaniami dla pracowników i pracodawców. Trwająca ewolucja technologiczna przekłada się na szybką restrukturyzację nawet tradycyjnych gałęzi przemysłu, co wymaga bardziej wykwalifikowanej siły roboczej i podnoszenia umiejętności. Nawet obecnie niedopasowanie umiejętności jest znaczne – 40 % pracodawców w UE zgłasza trudności ze znalezieniem osób posiadających odpowiednie umiejętności. W UE wskaźniki zatrudnienia pracowników o niskim poziomie wykształcenia są średnio o niemal 30 punktów procentowych niższe niż w przypadku pracowników z wyższym wykształceniem. Ponad 60 mln dorosłych nie posiada niezbędnych umiejętności czytania i pisanie, umiejętności rozumowania matematycznego i umiejętności cyfrowych.

Duże dysproporcje między regionami i terytoriami nadal stanowią poważny problem. UE jest wyjątkową „maszyną konwergencji”, która pomaga zapewnić w rozszerzonej Unii większą spójność w państwach członkowskich i między nimi. Jednak w wielu krajach UE niektóre regiony wciąż pozostają w tyle. O ile od 2010 r. sytuacja gospodarcza najbiedniejszych regionów poprawiła się, to przepaść gospodarcza w stosunku do bogatszych regionów zwiększyła się. Zmiany technologiczne i transformacja sektora energetycznego mogą pogłębić tę przepaść, o ile nie zostaną podjęte odpowiednie środki w celu zwiększenia konkurencyjności regionalnej (np. poprzez tworzenie zachęt do wprowadzania nowych technologii i przekwalifikowywanie siły roboczej, reagowanie na zmiany demograficzne). W związku z tym inwestycje podejmowane w ramach polityki spójności UE mają do odegrania ważną rolę, podobnie jak krajowe reformy mające na celu pobudzenie potencjalnego wzrostu gospodarczego, włączenia społecznego i dobrych rządów. Wnioski Komisji dotyczące nowych wieloletnich ram finansowych promują silniejsze powiązania między potrzebami w zakresie reform strukturalnych, określonymi w kontekście europejskiego semestru, i europejskimi inwestycjami w państwach członkowskich, przy czym powiązania te mają na celu wspieranie konkurencyjności i spójności.

Nawet jeżeli nierówności dochodowe w UE są mniejsze niż w innych gospodarkach rozwiniętych, ich poziom pozostaje wyższy niż przed kryzysem. Celem Europejskiego filaru praw socjalnych jest zapewnienie konwergencji służącej poprawie warunków pracy i życia. W tym kontekście kluczowe znaczenie mają reformy, w tym opracowanie sprzyjających włączeniu społecznemu i wspomagających wzrost gospodarczy systemów ochrony socjalnej, sprawiedliwszych systemów podatkowych i instytucji rynku pracy, które skutecznie łączą elastyczność i bezpieczeństwo. W miarę pojawiania się nowych form pracy, w tym pracy za pośrednictwem platform internetowych i działalności na własny rachunek,

ochrona socjalna, która tradycyjnie ma na celu objęcie pracowników posiadających umowę o pracę w pełnym wymiarze pracy i na czas nieokreślony, będzie musiała zostać unowocześniona i dostosowana. W zglobalizowanym świecie zdolność poszczególnych rządów do opodatkowania osób uzyskujących najwyższe dochody i osób najbogatszych staje się coraz bardziej ograniczona. Zapewnienie sprawiedliwszego opodatkowania, w tym gospodarki cyfrowej zgodnie z proponowanymi środkami UE, jest warunkiem wstępnym wzrostu bardziej sprzyjającego włączeniu społecznemu.

Starzenie się społeczeństwa w Europie stanowi wyzwanie dla systemów emerytalnych, opieki zdrowotnej i opieki długoterminowej. Przewiduje się, że stosunek liczby osób w wieku 65 lat i starszych do liczby osób w wieku od 15 do 64 lat wzrośnie z 28,8 % w 2015 r. do 35,1 % w 2025 r. i do ponad 50 % w 2050 r. Ma to istotne konsekwencje dla przyszłego wzrostu gospodarczego i dystrybucji zasobów: będzie to wymagało dodatkowych środków w celu zapewnienia zarówno stabilności budżetowej, jak i odpowiedniego zasięgu podjętych działań. Sytuacja osób młodych jest szczególnie trudna, ponieważ mogą być one narażone na podwójne obciążenie: konieczność płacenia wyższych składek w czasie pracy oraz otrzymywanie niższych świadczeń emerytalnych po przejściu na emeryturę. Bardziej dynamiczny i sprzyjający włączeniu społecznemu rynek pracy oraz zreformowane systemy opieki społecznej mogłyby ograniczyć zagrożenia socjalne i dotyczące finansów publicznych związane ze starzeniem się społeczeństwa.

3. USTALENIE WŁAŚCIWYCH PRIORYTETÓW Z MYŚLĄ O DOSTATNIEJ PRZYSZŁOŚCI

Europa musi przyjąć perspektywę długoterminową i zwiększyć swoją odporność społeczno-gospodarczą w celu wzmocnienia zdolności do przetrwania pojawiających się wstrząsów i wykorzystania nowych możliwości. Stały wzrost gospodarczy, z jakim mamy obecnie do czynienia w Europie, zapewnia odpowiednie warunki do przeprowadzenia niezrealizowanych dotychczas i pilnych reform koniecznych do stawienia czoła wyzwaniom, przed którymi stoimy.

Podjęmowanie obecnie odpowiednich decyzji politycznych ma kluczowe znaczenie dla zapewnienia wyższego i bardziej sprawiedliwego wzrostu, lepszych miejsc pracy i większej zdolności do łagodzenia skutków globalnych cykli koniunkturalnych. Spójny zestaw priorytetów ma zasadnicze znaczenie dla ukierunkowania krajowych planów reform i uzupełnienia wysiłków podejmowanych na szczeblu UE. Kluczem do dostatniej przyszłości pozostaje (1) realizowanie wysokiej jakości inwestycji; (2) koncentrowanie się na reformach, które zwiększają wzrost wydajności, integrację i jakość instytucjonalną; oraz (3) dalsze zapewnianie stabilności makrofinansowej i zdrowych finansów publicznych.

Realizowanie wysokiej jakości inwestycji

Inwestycje stanowią siłę napędową wzrostu gospodarczego i tworzenia miejsc pracy. Państwa członkowskie muszą w dalszym ciągu dbać o dobre środowisko sprzyjające inwestycjom wspierającym wzrost. Dobrze ukierunkowane inwestycje publiczne i prywatne powinny iść w parze z dobrze opracowanym pakietem reform strukturalnych. W ramach tych inwestycji należy budować lub modernizować infrastrukturę strategiczną, wzmacniać kapitał

ludzki na rzecz przyszłej konkurencyjności oraz poprawiać warunki pracy i życia. Powinno to również pomóc w realizacji unijnego celu, jakim jest przejście na niskoemisyjną gospodarkę o obiegu zamkniętym, w ramach wsparcia długoterminowego zrównoważonego rozwoju. Inwestycje zwiększające zrównoważenie środowiskowe są w stanie zwiększyć wydajność w całej gospodarce dzięki bardziej oszczędnemu gospodarowaniu zasobami i zmniejszonym kosztom nakładów.

Istnieją istotne luki inwestycyjne w dziedzinie badań naukowych i innowacji⁷, m.in. w zakresie infrastruktury cyfrowej i aktywów niematerialnych i prawnych. Rozwój technologii cyfrowych znacząco zmienia dynamikę innowacji. Rosną efekty sieciowe i powiększa się złożoność procesu innowacji. Korzyści płynące z innowacji są skoncentrowane w kilku najbardziej liczących się przedsiębiorstwach, które osiągnęły wysokie wskaźniki wzrostu wydajności. Aby zapewnić szerszy, oparty na innowacjach wzrost wydajności, w całej UE potrzebne jest szersze upowszechnienie i wdrożenie innowacji. Inwestycje powinny wspierać silniejsze powiązania między sektorami nauki i biznesu, ze szczególnym uwzględnieniem rozpowszechniania innowacji i tworzenia nowych rynków, rozwoju infrastruktury cyfrowej (np. sieci szerokopasmowych oraz cyfryzacji małych i średnich przedsiębiorstw) oraz rozwijania odpowiedniego zestawu umiejętności.

Inwestycje w edukację, szkolenia i umiejętności mają kluczowe znaczenie dla zwiększenia wydajności i utrzymania zatrudnienia w kontekście szybkich przemian i transformacji cyfrowej. Państwa członkowskie powinny wyposażyć młodych ludzi w umiejętności, które są istotne z punktu widzenia potrzeb rynku pracy, a jednocześnie umożliwiać uczenie się przez całe życie i zachęcać do niego. Powinny one zwracać szczególną uwagę na zdolności przystosowawcze pracowników, w szczególności pracowników o niskich kwalifikacjach, w celu zapewnienia optymalnego wykorzystania postępu technologicznego. Szczególną uwagę należy również poświęcić nierównościom w dostępie do wysokiej jakości kształcenia i szkolenia, które utrzymują się w większości państw członkowskich.

⁷ Pozostając obecnie na poziomie 2,03 %, UE jest daleka od osiągnięcia ogólnego celu, jakim jest inwestowanie 3 % PKB w badania i rozwój, i nadal pozostaje daleko w tyle za innymi rozwiniętymi gospodarkami, takimi jak Stany Zjednoczone (2,79 %), Japonia (3,29 %) i Korea Południowa (4,23 %).

Ramka: Umiejętności i wiedza na rzecz wzrostu w przyszłości

Wysokiej jakości inwestycje publiczne w kształcenie i szkolenie mają kluczowe znaczenie dla pobudzenia wzrostu gospodarczego wymagającego specjalistycznej wiedzy, zrównoważonego i sprzyjającego włączeniu społecznemu. Słabe wyniki edukacyjne mają duży wpływ na przyszłe wskaźniki zatrudnienia, poziom ubóstwa i konkurencyjność. Przełomowy wpływ innowacji na miejsca zatrudnienia sprawia, że wysokiej jakości kształcenie i szkolenie są jeszcze bardziej istotne. W większości państw członkowskich wymaga to większych inwestycji i reform systemów kształcenia i szkolenia. Można jeszcze bardziej poprawić wydajność i dostosowanie do potrzeb rynku pracy inwestycji, których celem jest podniesienie poziomu wykształcenia.

Decydujące znaczenie ma zapewnienie równego dostępu do wysokiej jakości kształcenia i osiągnięcie wysokiej jakości wyników kształcenia. Wymaga to odpowiednich inwestycji. Nadrzędne podejście strategiczne to fundament, którego budowę często należy rozpocząć od zapewnienia dostępu do wysokiej jakości wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem, co jest pierwszym krokiem w kierunku sukcesu w edukacji i zatrudnieniu w późniejszym okresie życia. Ponadto za priorytet działań należy uznać rozwijanie umiejętności podstawowych, podobnie jak podniesienie wagi kształcenia formalnego i ciągłego rozwoju zawodowego nauczycieli i osób prowadzących szkolenia. Państwa członkowskie powinny również udoskonalić systemy kształcenia i szkolenia zawodowego oraz sprawić, że staną się one atrakcyjniejsze jako pierwsza opcja wyboru. Można tego dokonać poprzez uelastycznienie tych systemów, lepsze dostosowanie ich do potrzeb rynku pracy, a także zwiększenie możliwości uczenia się opartego na pracy i przyuczania do zawodu. Należy również podjąć działania na rzecz modernizacji szkolnictwa wyższego.

Zasadnicze znaczenie ma opracowanie strategicznego podejścia do rozwoju umiejętności przez całe życie. Aby zwiększyć odporność i zdolność przystosowania się społeczeństwa do zmian, działania polityczne powinny wspierać aktywne zaangażowanie wszystkich osób dorosłych w przekwalifikowanie lub podnoszenie kwalifikacji. Dobrze funkcjonujący rynek pracy i gromadzenie informacji na temat umiejętności powinny stanowić podstawę decyzji w sprawie wydatków i pomóc w przewidywaniu ewentualnych potrzeb w zakresie restrukturyzacji. Powodzenie strategii rozwoju umiejętności przez całe życie zależy w dużej mierze od usług w zakresie poradnictwa i wsparcia na wszystkich etapach uczenia się. Należy zintensyfikować działania w celu zapewnienia możliwości podnoszenia kwalifikacji dla osób dorosłych o niskich kwalifikacjach (w tym umiejętności przekrojowych i cyfrowych), które pomogą im zdobyć kwalifikacje istotne z punktu widzenia rynku pracy. Pomoże to również w integracji migrantów i ułatwi lepsze wykorzystanie ich umiejętności i kwalifikacji.

Obecny wzrost gospodarczy powinien przełożyć się na koncentrowanie się na wstępie na inwestycjach w modernizację i obniżenie emisyjności przemysłu, transportu i systemów energetycznych w Europie. Inwestycje infrastrukturalne w tych obszarach powinny odpowiadać zmieniającym się potrzebom przyszłości i ułatwiać wprowadzanie unijnych przedsiębiorstw do międzynarodowych łańcuchów wartości na jednolitym rynku i poza nim. Dalsze oddzielenie zużycia energii i zasobów od wzrostu gospodarczego jest konieczne do osiągnięcia unijnych celów na 2030 r. w zakresie klimatu i energii, zgodnie ze zobowiązaniami podjętymi na mocy porozumienia paryskiego. Inwestowanie w niskoemisyjną gospodarkę o obiegu zamkniętym, w tym poprzez innowacje, jest jednym z czynników, które zadecydują o tym, czy Europa pozostanie konkurencyjna w skali globalnej i podniesie wydajność bez szkody dla standardów życia. Modernizacja infrastruktury transportowej, w tym inwestycje w inteligentną, zrównoważoną i bezpieczną mobilność, w tym mobilność bezemisyjną, nadal stanowi wyzwanie w szeregu państw członkowskich. Ukierunkowane inwestycje w budownictwo mieszkaniowe, w połączeniu z uproszczonymi

przepisami krajowymi, są niezbędne do zwiększenia przystępności cenowej mieszkań i ograniczenia zużycia energii.

Należy w większym stopniu wykorzystywać inwestycje sektora prywatnego pochodzące z dobrze funkcjonujących i zintegrowanych rynków kapitałowych. Ponieważ UE kończy realizację swojego planu działania dotyczącego budowy unii rynków kapitałowych⁸, należy nadal rozwijać pełną różnorodność rynków kapitałowych w Europie, poczynwszy od globalnych węzłów aż do zintegrowanych regionalnie sieci i lokalnych inicjatyw, aby umożliwić finansowanie przedsiębiorstw oraz wspieranie dekarbonizacji i przechodzenia na bardziej zrównoważoną gospodarkę.

Wnioski Komisji dotyczące kolejnych wieloletnich ram finansowych UE w pełni wspierają realizację większej ilości lepszych inwestycji przez organy krajowe i sektor prywatny. Jak wspomniano wcześniej, Komisja zamierza zapewnić bardziej skuteczne powiązania między europejskim semestrem a finansowaniem ze środków UE na lata 2021–2027 (zob. ramka poniżej). Ponadto w ramach nowego Programu InvestEU⁹ zgrupowane zostaną liczne instrumenty finansowe UE przeznaczone na wspieranie inwestycji. Dzięki temu finansowanie przez UE strategicznych projektów inwestycyjnych w Europie stanie się prostsze, skuteczniejsze i bardziej elastyczne. Poprzez ugruntowanie istniejących praktyk w perspektywie kolejnych wieloletnich ram finansowych programy UE będą wykorzystywane w spójny sposób, by maksymalizować wartość dodaną finansowania ze środków UE i wspierać reformy na poziomie krajowym w ramach europejskiego semestru. Ostatecznym celem tych działań jest skuteczna realizacja priorytetów polityki unijnej.

⁸ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Plan działania na rzecz tworzenia unii rynków kapitałowych, COM(2015) 0468 final.

⁹ Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego Programu InvestEU, COM(2018) 439 final.

Ramka: Lepsze skoordynowanie europejskiego semestru i unijnego finansowania w ramach polityki spójności

Sprostanie wyzwaniom określonym w kontekście europejskiego semestru ma kluczowe znaczenie dla pobudzenia inwestycji i poprawy ich skuteczności w zwiększaniu spójności społeczno-ekonomicznej i terytorialnej w całej UE. Jednocześnie w niektórych przypadkach inwestycje są potrzebne do wspierania realizacji zaleceń dla poszczególnych krajów. Istnieje już formalny związek między unijnym finansowaniem spójności a koordynacją polityki gospodarczej w ramach europejskiego semestru. Tworzenie jeszcze większych synergii i komplementarności między nimi może przynieść znaczne korzyści obu procesom.

Aby osiągnąć ten cel, europejski semestr w 2019 r. będzie w większym stopniu nakierowany na ocenę potrzeb inwestycyjnych w celu ukierunkowania decyzji w zakresie programowania na lata 2021–2027. Analiza, które zostanie przeprowadzona w sprawozdaniach krajowych z 2019 r., będzie uwzględniać potrzeby inwestycyjne w każdym państwie, w tym – w stosownych przypadkach — w wymiarze sektorowym i regionalnym. Na podstawie tej analizy w nowym załączniku do sprawozdania krajowego określone zostaną potrzeby w zakresie inwestycji, które mają znaczenie dla Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus i Funduszu Spójności w latach 2021–2027. Zapewni to rzetelny wkład analityczny w dialog z państwami członkowskimi dotyczący programowania.

W oparciu o sprawozdania krajowe Komisja zamierza również określić, w ramach swoich wniosków dotyczących zaleceń dla poszczególnych krajów na 2019 r., priorytetowe obszary inwestycji publicznych i prywatnych w celu dalszego ułatwienia wdrażania reform pobudzających wzrost gospodarczy.

Koncentrowanie działań podejmowanych w ramach reform na wzroście wydajności, integracji i jakości instytucjonalnej

Wysokiej jakości inwestycje muszą iść w parze z odpowiednim zestawem reform strukturalnych. Dalekowzroczne podejście do wzrostu wymaga ponownego skoncentrowania wysiłków podejmowanych w ramach reform krajowych na trzech kluczowych dziedzinach: wzroście wydajności, włączeniu społecznym i jakości instytucjonalnej.

Wyższy wzrost wydajności powinien być głównym celem reform krajowych. Szersze i szybsze upowszechnienie technologii zwiększających wydajność wymaga ukierunkowanych środków mających na celu promowanie odpowiednich inwestycji (np. zachęt podatkowych), rozwoju umiejętności oraz silniejszych powiązań między systemami kształcenia i szkolenia a przedsiębiorstwami. Zaawansowane technologie cyfrowe, takie jak obliczenia wielkiej skali, cyberbezpieczeństwo i sztuczna inteligencja, są obecnie wystarczająco rozwinięte, aby można je było wdrożyć i rozszerzyć. Ma to potencjał tworzenia nowych źródeł dochodów i miejsc pracy, o ile istnieją odpowiednie zachęty dla przedsiębiorstw.

Aby uwolnić niewykorzystany potencjał, państwa członkowskie powinny wziąć na siebie zbiorową i indywidualną odpowiedzialność na jednolitym rynku. Dobrze funkcjonujące rynki produktów i usług, wraz z innowacjami i rozpowszechnianiem technologii, są kluczowym czynnikiem napędzającym wzrost wydajności, ponieważ umożliwiają bardziej efektywną alokację zasobów. Podczas gdy niektóre państwa członkowskie mają sprzyjające otoczenie biznesowe, inne potrzebują głębszych reform, aby ułatwić wchodzenie towarów

i usług na rynki oraz ich opuszczanie. Reformy są szczególnie potrzebne w sektorach energii, telekomunikacji, transportu, usług dla przedsiębiorstw i handlu detalicznego. Wciąż występują chronione zachowania stanowiące pogoń za rentą, które opóźniają wprowadzanie innowacji i nowych modeli biznesowych, w tym gospodarki współpracy i gospodarki o obiegu zamkniętym. W wielu przypadkach ramy prawne dotyczące niewypłacalności nie są wystarczająco skuteczne, aby uwolnić zasoby dla nowych przedsiębiorstw.

Konieczne są dalsze reformy, aby znaleźć właściwą równowagę między elastycznością a bezpieczeństwem na rynku pracy. Przepisy prawa pracy i systemy zabezpieczenia społecznego powinny zapewniać wszystkim rodzajom pracowników bezpieczeństwo, ułatwiać zmiany miejsc pracy i form zatrudnienia, sprzyjać mobilności i elastyczności, a jednocześnie lepiej radzić sobie z segmentacją rynków pracy i ubóstwem pracujących. Kluczowe znaczenie w tym względzie mają: skuteczniejsze aktywne polityki w zakresie rynku pracy i publiczne służby zatrudnienia. W niektórych państwach członkowskich zachęty podatkowe i polityczne mające na celu zwiększenie udziału kobiet w rynku pracy również mogą stworzyć istotne możliwości zwiększenia wydajności.

Włączenie społeczne powinno również stanowić podstawę wysiłków podejmowanych w ramach reform, tak by ze wzrostu wydajności korzystali wszyscy obywatele. Wymaga to większego skupienia się na wysokiej jakości edukacji, szkoleniu i uczeniu się dorosłych, zwłaszcza w przypadku osób o niskich kwalifikacjach (zob. ramkę poświęconą tej kwestii); odpowiednich i innowacyjnych struktur systemów ulg podatkowych oraz stałego lub lepszego dostępu do wysokiej jakości opieki zdrowotnej, opieki nad dziećmi i usług opieki długoterminowej.

Wzrost płac, wynikający ze zwiększonej wydajności, może zmniejszać nierówności i wspierać pozytywną konwergencję społeczno-gospodarczą standardów życia. W 2017 r. dynamika realnych płac w dalszym ciągu przeciętnie pozostawała w tyle za wydajnością, podążając za tendencją długoterminową. W kontekście zmniejszania się zasięgu rokowań zbiorowych strategie zwiększające zdolność instytucjonalną partnerów społecznych mogłyby być korzystne w państwach, w których dialog społeczny jest słaby lub znacznie ucierpiał w wyniku kryzysu.

Zwalczanie ubóstwa i nierówności wymaga również sprzyjających włączeniu społecznemu i skutecznych systemów ulg podatkowych. Krajowe reformy systemów ulg podatkowych powinny koncentrować się na adekwatności świadczeń i ich zakresie, a także na optymalizacji zachęt do uczestnictwa w rynku pracy. W szeregu państw członkowskich zwalczanie oszustw podatkowych, uchylania się od opodatkowania i unikania opodatkowania ma wciąż zasadnicze znaczenie dla zapewnienia sprawiedliwego podziału obciążenia między podatnikami i zabezpieczenia dochodów z podatków z przeznaczeniem na inwestycje w wysokiej jakości usługi publiczne. W całej UE samo unikanie opodatkowania przez przedsiębiorstwa szacuje się na 50–70 mld EUR rocznie.

Państwa członkowskie powinny w dalszym ciągu wspierać politykę aktywizacji i włączenia społecznego oraz powszechny dostęp do przystępnych cenowo i wysokiej jakości usług opieki. Szczególnie potrzebne są działania w ramach polityki służące

wspieraniu uczestnictwa w systemach zabezpieczenia społecznego pracowników korzystających z nietypowych form zatrudnienia oraz osób samozatrudnionych. Szerszy dostęp do wysokiej jakości usług opieki (np. opieki nad dziećmi lub opieki długoterminowej) zapewniłby kobietom więcej możliwości wejścia na rynek pracy lub pozostania na nim, a także ograniczyłby ryzyko ubóstwa i wykluczenia społecznego wśród dzieci i słabszych grup społecznych. Skuteczniejsze strategie polityczne służące integracji migrantów na rynku pracy pomogłyby w ich lepszej integracji społecznej. W celu zapewnienia stabilności finansów publicznych i utrzymania powszechnego dostępu do wysokiej jakości opieki zdrowotnej, państwa członkowskie muszą zwiększyć efektywność kosztową poprzez inwestowanie w innowacje, poprawę integracji opieki zdrowotnej na poziomie podstawowej i specjalistycznej opieki ambulatoryjnej i szpitalnej oraz wzmocnienie powiązań z opieką społeczną w celu zaspokojenia potrzeb starzejącego się społeczeństwa. Zwiększenie nacisku na profilaktykę jest również uzasadnione w kontekście zwiększenia tych wysiłków.

Dobrze funkcjonujące instytucje publiczne przyczyniają się do wyższego wzrostu gospodarczego i są warunkiem wstępnym pomyślnej realizacji innych reform. Analizy empiryczne wykazują, że lepsza jakość instytucjonalna jest zazwyczaj związana z większą wydajnością. Obejmuje to elementy związane ze skutecznością administracji publicznej, stopniem cyfryzacji usług publicznych, jakością i stabilnością otoczenia regulacyjnego, walką z korupcją i poszanowaniem praworządności. Wszystkie te aspekty mogą mieć wpływ na decyzje inwestycyjne i mogłyby zostać ulepszone poprzez szersze dzielenie się najlepszymi praktykami UE i ich wdrażanie. Państwa członkowskie powinny również bardziej systematycznie koncentrować się na jakości rządzenia i aktywnie usuwać niedociągnięcia.

Praworządność, skuteczne systemy wymiaru sprawiedliwości i solidne ramy antykorupcyjne mają kluczowe znaczenie dla przyciągnięcia biznesu i umożliwienia wzrostu gospodarczego. Wiąże się to w szczególności z niezależnością i efektywnością systemów sądowych, jak również z kompleksowym podejściem do zwalczania korupcji, które łączy w sobie zapobieganie, skuteczne ściganie i sankcje. Należy to powiązać z przejrzystością i uczciwością w sektorze publicznym, skuteczną ochroną prawną sygnalistów, obecnością niezależnych mediów i większym zaangażowaniem społeczeństwa obywatelskiego. W niektórych państwach członkowskich skuteczniejsze egzekwowanie prawa należy uzupełnić solidnymi strategiami zapobiegania i zachętami do korzystania z systemów płatności elektronicznych lub rozwiązań cyfrowych w celu zwalczania szarej strefy.

Wciąż korzystny wzrost gospodarczy zapewnia obecnie optymalne warunki do pomyślnego wdrożenia reform, ale w niektórych państwach wysiłki reformatorskie ulegają osłabieniu. Aby wspierać ciągle wdrażanie reform na szczeblu krajowym i zachęcać do niego, Komisja zaproponowała utworzenie Programu wspierania reform¹⁰. Nowe unijne narzędzie budżetowe na lata 2021–2027 ma na celu zapewnienie zachęt finansowych do reform i zwiększenie pomocy technicznej, w oparciu o sukces obecnego programu wspierania reform strukturalnych.

¹⁰ Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie utworzenia Programu wspierania reform, COM(2018) 391 final.

Zapewnienie stabilności makroekonomicznej i zdrowych finansów publicznych

Zakłócenia równowagi makroekonomicznej w UE zmniejszyły się, ale wciąż istnieją słabe punkty. Globalna ponowna ocena ryzyka na międzynarodowych rynkach finansowych mogłaby skłonić inwestorów do ponownej oceny istniejących zagrożeń, takich jak wysokie poziomy zadłużenia, utrzymujące się słabości sektora bankowego oraz ograniczona przestrzeń polityki fiskalnej w niektórych państwach członkowskich. Dalsza korekta narosłych dużych zakłóceń równowagi wymaga zatem dalszych redukcji wysokiego zadłużenia sektora prywatnego i publicznego oraz dodatkowego wzmocnienia sektora finansowego. Przyczyni się to do stworzenia niezbędnej przestrzeni fiskalnej w celu zapewnienia długoterminowej stabilności, budowania zdolności do radzenia sobie z przyszłymi kryzysami i uwolnienia funduszy na przyszłe inwestycje.

Zasadnicze znaczenie mają w dalszym ciągu wiarygodne działania służące osiągnięciu uzgodnionych celów budżetowych, zgodnie ze wspólnymi zasadami europejskimi. W wielu państwach zadłużenie utrzymuje się na wysokim poziomie, co ogranicza możliwość zabsorbowania negatywnych oddziaływań na dochody. Jako że gospodarka nadal się rozwija, nadszedł czas na gromadzenie buforów fiskalnych niezbędnych do sprostania następnemu pogorszeniu koniunktury i ograniczenia potencjalnego negatywnego wpływu na zatrudnienie i sytuację społeczną. Szereg państw członkowskich zmniejszyło swój dług publiczny i osiągnęło lub przekroczyło swoje średniookresowe cele budżetowe, co umożliwiło zwiększenie inwestycji publicznych w celu wspierania potencjalnego wzrostu. Kilka innych wciąż jednak zmagają się z wysokim poziomem długu publicznego, który ogranicza ich możliwości inwestowania na przyszłość. W ostatnich latach państwa te poczyniły również mniejsze postępy w zmniejszaniu długu publicznego. Powinny one wykorzystać obecną ekspansję gospodarczą w celu tworzenia buforów; dalej wzmacniać finanse publiczne, zwłaszcza w kategoriach strukturalnych; oraz postawić na pierwszym miejscu wydatki na działania, które zwiększają odporność i potencjał wzrostu. Pakt na rzecz stabilności i wzrostu zawiera jasne zasady mające zapewnić odpowiedzialną politykę budżetową.

Poprawa jakości i struktury finansów publicznych jest ważna dla zapewnienia stabilności makroekonomicznej i jest kluczowym elementem polityki fiskalnej państw członkowskich. Po stronie dochodów należy wprowadzić skuteczne systemy podatkowe, obejmujące zachęty do inwestycji i wzrostu gospodarczego. Potrzebne są również wysiłki po stronie wydatków – mogą one mieć formę przeglądów wydatków oraz priorytetowego traktowania wydatków sprzyjających długoterminowemu wzrostowi i równości.

Kluczowe znaczenie ma również zapewnienie długoterminowej stabilności finansów publicznych. Obecnie ludzie cieszą się dłuższym zdrowym życiem, ale zmiany demograficzne wywierają również coraz większą presję na systemy opieki społecznej. Niezbędne są wciąż reformy systemów emerytalnych, mające na celu dostosowanie równowagi między życiem zawodowym a emeryturą i zachęcanie do gromadzenia dodatkowych oszczędności emerytalnych. Wdrożenie takich reform jest często trudne z politycznego punktu widzenia, lecz po ich wprowadzeniu nie należy się z nich wycofywać, ponieważ mogłoby to zagrozić stabilności finansów publicznych, ograniczyć potencjał

wzrostu gospodarczego i zakłócić sprawiedliwość międzypokoleniową. Poprawa zarządzania zamówieniami publicznymi mogłaby również w znacznym stopniu przyczynić się do zwiększenia efektywności wydatków publicznych w szeregu państw członkowskich.

Odporność sektora finansowego poprawiła się, jednak należy kontynuować wysiłki na rzecz zmniejszenia liczby kredytów zagrożonych i wzmocnienia ram nadzoru. Podczas gdy niektóre państwa członkowskie poczyniły znaczne postępy w ograniczaniu liczby kredytów zagrożonych, w innych krajach potrzebne są dalsze działania, w tym w zakresie niewypłacalności. Przyjęcie środków przedstawionych przez Komisję w marcu 2018 r.¹¹, zgodnie z planem działania na rzecz rozwiązania problemu kredytów zagrożonych w Europie¹², będzie stanowić wsparcie dla tych zmian. Należy jeszcze lepiej wykorzystać możliwości wynikające z rozwoju technologicznego i w pełni zintegrowanego rynku w ramach ukończonej unii bankowej. Należy dostosować ramy makroostrożnościowe, aby przeciwdziałać ryzyku przegrzania i zapobiegać powstawaniu nowych zaburzeń równowagi. Należy udoskonalić krajowe ramy nadzorcze i usprawnić ich koordynację, aby zapewnić pełne wdrożenie przepisów UE w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz odpowiednie zapobieganie ryzyku i zarządzanie ryzykiem przez banki.

WNIOSKI I DALSZE KROKI

UE i jej państwa członkowskie potrzebują zdecydowanych i skoordynowanych działań politycznych w celu spełnienia obietnicy zrównoważonego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu w przyszłości, szczególnie w obliczu coraz większej niepewności na świecie. Europa musi zwiększyć swój potencjał wzrostu oraz odporność gospodarczą i społeczną, zwiększając tym samym swoją zdolność do radzenia sobie ze wstrząsami i przekształcania długoterminowych wyzwań w szansę.

Państwa członkowskie powinny uwzględnić priorytety wskazane przez Komisję w niniejszej rocznej analizie wzrostu gospodarczego podczas kształtowania swoich polityk i strategii krajowych, w szczególności podczas opracowywania krajowych programów reform. Powinny to czynić, przyspieszając wdrażanie swoich programów reform i kluczowych reform wskazanych w zaleceniach dla poszczególnych krajów. Powinny one w pełni wykorzystywać instrumenty polityki i finansowania dostępne dla nich na szczeblu UE w celu wspierania inwestycji pobudzających wzrost gospodarczy. Szczególnie ważne będzie zapewnienie jeszcze większych synergii między priorytetami ustalonymi w ramach koordynacji polityki gospodarczej i społecznej na szczeblu UE oraz finansowaniem z budżetu UE, zgodnie z wnioskami Komisji dotyczącymi kolejnych wieloletnich ram finansowych.

Komisja będzie kontynuować dialog z państwami członkowskimi rozpoczęty w ramach europejskiego semestru. Jego celem jest osiągnięcie wspólnego rozumienia najpilniejszych wyzwań w przyszłych sprawozdaniach krajowych oraz określenie obszarów działań

¹¹ Pakiet zawiera wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie podmiotów obsługujących kredyty, nabywców kredytów i odzyskiwania zabezpieczenia, wniosek dotyczący rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie w sprawie wymogów kapitałowych oraz plan utworzenia krajowych spółek zarządzania aktywami.

¹² Rada Unii Europejskiej, konkluzje Rady dotyczące planu działania na rzecz rozwiązania problemu kredytów zagrożonych w Europie, 11 lipca 2017 r.

priorytetowych w kolejnej rundzie zaleceń dla poszczególnych krajów. Ustanowienie krajowych rad ds. produktywności mogłoby korzystnie wpłynąć na krajowe debaty na temat sposobów zwiększania wydajności poprzez zapewnienie wysokiej jakości niezależnych analiz oraz zwiększenie krajowej odpowiedzialności za reformy¹³. Państwa członkowskie powinny dopilnować, aby partnerzy społeczni i parlamenty narodowe były w pełni zaangażowane w proces reform. Ich zaangażowanie, wraz z szerszym udziałem społeczeństwa obywatelskiego, ma zasadnicze znaczenie dla zwiększenia poczucia odpowiedzialności i legitymizacji reform oraz osiągnięcia lepszych wyników społeczno-gospodarczych.

¹³ Obecnie trzynastcie państw członkowskich powołało krajową radę ds. produktywności: Cypr, Finlandia, Francja, Grecja, Irlandia, Litwa, Luksemburg, Niderlandy, Portugalia i Słowenia. Krajową radę ds. produktywności powołały trzy państwa członkowskie spoza strefy euro: Dania, Węgry i Rumunia.