

## Komunikat UE

### PIERWSZY ROCZNY PRZEGLĄD GOSPODARCZY

Analiza z dnia 7 marca 2011 r.

#### NAJWAŻNIEJSZE ZAGADNIENIA

**Przedmiot Komunikatu:** Działania koordynujące politykę ekonomiczną, mające na celu ożywienie gospodarki w perspektywie krótkoterminowej oraz osiągnięcie celów strategii na rzecz wzrostu gospodarczego „Europa 2020”.

**Strony zaangażowane:** Społeczeństwa, rządy krajowe i parlamenty.

**Za:** 1. Komisja zaleca Państwom Członkowskim zmniejszenie strukturalnych deficytów budżetowych w tempie szybszym, niż wymagają tego obowiązujące uregulowania.

2. Komisja zaleca, by państwa z nadwyżką na rachunku obrotów bieżących poprawiły stwarzane przez siebie warunki do inwestowania.

**Przeciw:** 1. Roczny Przegląd Gospodarczy nie uwzględnia faktu, że ograniczenie publicznych wydatków bardziej sprzyja osiągnięciu wzrostu niż zwiększenie dochodów państw.

2. Zalecenie podwyższania podatków pośrednich jest zbyt ogólne.

#### TREŚĆ

##### Tytuł

##### Treść

##### ► Tło i cele

- Roczny Przegląd Gospodarczy 2011/2012 oznacza rozpoczęcie pierwszego Europejskiego Okresu Oceny (zwanego także Europejskim Semestrem).
  - Europejski Okres Oceny to sześciomiesięczna procedura wcześniejszej koordynacji działań 27 Państw Członkowskich. Obejmuje ona wskazówki i rekomendacje dla Państw Członkowskich dotyczące planowania ich polityki budżetowej w trakcie przygotowań do uchwalania budżetów narodowych [więcej szczegółów w Komunikacie w sprawie Koordynacji Polityki Gospodarczej, sygn. COM(2010) 367].
  - Europejski Okres Oceny przewidziany jest w unijnej strategii na rzecz wzrostu gospodarczego „Europa 2020” [COM(2010) 2020] i uwzględniony w planowanej reformie Paktu Stabilności i Wzrostu.
- Roczny Przegląd Gospodarczy obowiązuje w całej UE, szczególnie dotyczy jednak państw strefy euro, szczególnie ciężko dotkniętych kryzysem zadłużenia.
- Roczny Przegląd Gospodarczy obejmuje „dziesięć działań priorytetowych” („kluczowych działań”) na rzecz „wzmocnienia ożywienia w perspektywie krótkoterminowej”, pobudzenia wydajności pracy oraz wejścia UE na ścieżkę realizacji celów strategii „Europa 2020”. Działania mają być dopasowane do sytuacji w poszczególnych Państwach Członkowskich.
- Dziesięć „kluczowych działań” przedstawionych przez Komisję Europejską dotyczy trzech następujących dziedzin:
  - stabilności makroekonomicznej, w szczególności konsolidacji budżetowej,
  - reformy rynku pracy oraz
  - pobudzenia wzrostu.

##### ► Stabilność makroekonomiczna i konsolidacja budżetowa

„Najpilniejszym zadaniem Unii” jest przywrócenie zaufania rynków finansowych poprzez zmniejszenie zadłużenia publicznego oraz wydatków. Komisja jest zdania, że zmniejszenie deficytu budżetu strukturalnego (tj. oczyszczonego z wahań sezonowych i zdarzeń jednorazowych) o 0,5 proc. PKB jest niewystarczające, by zmniejszyć zadłużenie.

##### ▲ Konsolidacja budżetowa ( Działanie 1)

Państwa Członkowskie – szczególnie te, wobec których wdrożono procedurę nadmiernego deficytu – powinny wprowadzić wzmocnione reguły fiskalne służące konsolidacji finansów publicznych oraz odzyskaniu zaufania rynków finansowych, jak również stworzyć warunki do wzrostu. Państwa Członkowskie powinny:

- utrzymywać wzrost wydatków publicznych „rygorystycznie poniżej poziomu wskaźnika wzrostu PKB w perspektywie średniookresowej”, przyznając jednocześnie priorytet wydatkom, które Komisja Europejska określa jako „sprzyjające wzrostowi gospodarczemu (...) w dziedzinach takich jak badania i rozwój, innowacje, edukacja i energetyka”,
- przyspieszyć konsolidację budżetową w sytuacji, gdy wzrost gospodarczy lub dochody okażą się wyższe od oczekiwanych.
- rozważyć podniesienie podatków, ponieważ:
  - zwiększenie podatków pośrednich jest bardziej „prorozwojowe” niż podwyższanie podatków bezpośrednich;
  - poszerzenie podstawy podatkowej jest „lepsze” od zwiększania stawek podatkowych;
- wyeliminować „nieuzasadnione subsydia” – np. te szkodzące środowisku.

⤴ **Korekta nierównowag makroekonomicznych ( Działanie 2)**

Państwa Członkowskie powinny likwidować nierównowagi makroekonomiczne i dążyć do zwiększenia swej konkurencyjności.

- ⤴ Państwa Członkowskie o wysokim poziomie zadłużenia i dużym deficycie na rachunku obrotów bieżących powinny przedstawić „konkretne działania naprawcze”, polegające np. na zmianie klauzul dotyczących indeksacji płac w systemach negocjacji zbiorowych.
- ⤴ Państwa z dużą nadwyżką na rachunku obrotów bieżących powinny „zidentyfikować i likwidować przyczyny trwałej słabości popytu wewnętrznego”, np. poprzez pogłębioną liberalizację sektora usług i poprawiając warunki do inwestowania.

⤴ **Zapewnienie stabilności sektora finansowego ( Działanie 3)**

Komisja wzywa do przyspieszonej restrukturyzacji banków, w celu zapewnienia „finansowej stabilności i zwiększenia dostępności kredytów w realnej gospodarce”. Finansowe wsparcie dla sektora bankowego ze źródeł publicznych powinno być „stopniowo” wycofywane.

▶ **Reformowanie rynków pracy**

„Reformy są konieczne, by wesprzeć zdobywanie kwalifikacji oraz stworzyć zachęty do pracy” w obliczu wyzwań demograficznych i relatywnie „niskiego wykorzystania siły roboczej”. Celem Komisji jest osiągnięcie w 2020 r. wskaźnika zatrudnienia na poziomie 75 proc.

⤴ **Promowanie zatrudnienia ( Działanie 4)**

- W celu promocji zatrudnienia Państwa Członkowskie powinny sprawić, by dla osób zapewniających drugie źródło dochodów w rodzinie praca stała się bardziej atrakcyjna – można to osiągnąć dostosowując system ulg podatkowych, uelastyczniając warunki pracy i zapewniając lepsze warunki opieki nad dziećmi.
- Należałoby również zmniejszyć ciężary podatkowe związane z pracą, by „pobudzić popyt na pracę” i walczyć ze zjawiskiem pracy nierejestrowanej.

⤴ **Reformowanie systemów emerytalnych ( Działanie 5)**

- By osiągnąć „konsolidację fiskalną” systemu emerytalnego służącą jego „trwałości”, Państwa Członkowskie powinny:
  - podwyższyć wiek emerytalny i powiązać go ze spodziewaną długością życia;
  - ograniczyć zjawisko wczesnego przechodzenia na emeryturę i stworzyć zachęty do zatrudniania starszych pracowników;
  - uwzględnić przemiany demograficzne przy podejmowaniu decyzji dotyczących polityki emerytalnej;
  - wspierać indywidualne plany zabezpieczenia emerytalnego [zob. Zielona Księga w sprawie emerytur COM(2010) 365].

⤴ **Powrót bezrobotnych na rynek pracy ( Działanie 6)**

Państwa Członkowskie powinny w taki sposób zaprojektować swoje systemy zabezpieczenia społecznego, by:

- skłonić osoby bezrobotne pobierające zasiłki do poszukiwania pracy, poprzez ograniczenie świadczeń i ściślejsze powiązanie świadczeń ze szkoleniami i poszukiwaniem pracy;
- „praca popłacała” dzięki „większej” spójności poziomu podatków dochodowych i poziomu zasiłków dla bezrobotnych.

- systemy ubezpieczenia od bezrobocia były powiązane z cyklem gospodarczym, tak by ochrona ulegała wzmocnieniu w okresie spowolnienia gospodarczego.

#### ✦ **Bezpieczeństwo i elastyczność na rynku pracy ( Działanie 7)**

Ustawy dotyczące ochrony zatrudnienia powinny gwarantować pracownikom bezpieczeństwo, jednocześnie jednak powinny zapewniać elastyczność rynku pracy. W tym celu Państwa Członkowskie powinny:

- zlikwidować tymczasowe i niepewne umowy (np. mini-praca i podwykonawstwo) w celu „poprawy perspektyw zatrudnienia dla nowych pracowników”;
- równocześnie zmniejszyć „nadmierną ochronę pracowników” na umowach stałych, na przykład poprzez wprowadzenie krótszych okresów wypowiedzenia umów i bardziej elastycznych przepisów dotyczących czasu pracy;
- ułatwić wzajemne uznawanie kwalifikacji zawodowych.

#### ► **Zwiększanie wzrostu**

Komisja postrzega wspólny rynek jako „ważny czynnik wzrostu”, dlatego też opowiada się za dalszym usuwaniem istniejących barier ( więcej szczegółów w Komunikacie w sprawie Aktu Jednolitego Rynku COM(2010) 608].

#### ✦ **Wykorzystanie potencjału jednolitego rynku ( Działanie 8)**

Komisja chciałaby:

- przyspieszyć „dalsze otwieranie sektora usług”;
- usunąć bariery dla transgranicznego handlu elektronicznego;
- zaproponować akt prawny dotyczący standardów technologii informacyjnych i komunikacyjnych (ICT);
- usunąć przepisy podatkowe ograniczające transgraniczny handel i bezpośrednie inwestycje oraz zaproponować skoordynowane na poziomie UE podejście do opodatkowania sektora finansowego;
- zreformować system VAT oraz zaproponować jednolitą, skonsolidowaną podstawę podatku od osób prawnych.

#### ✦ **Pozyskiwanie kapitału prywatnego ( Działanie 9)**

- Komisja chce wprowadzenia „unijnych obligacji projektowych”, by ułatwić europejskim projektom inwestycyjnym dostęp do finansowania na rynkach. W szczególności dotyczy to transportu, energetyki oraz ICT. Te „innowacyjne instrumenty finansowe” mają znaleźć się w przygotowywanych Ramach Finansowych UE na rok 2014 [więcej szczegółów w Komunikacie w sprawie Aktu Jednolitego Rynku COM(2010) 608].
- Komisja chce ułatwić „ małym i średnim przedsiębiorstwom oraz innowacyjnym przedsiębiorstwom rozpoczynającym działalność dostęp do finansowania” poprzez umożliwienie funduszom typu venture capital swobodnego funkcjonowania na poziomie transgranicznym.

#### ✦ **Dostawy energii (Działanie 10)**

Ceny energii są kluczowym czynnikiem kosztów dla firm i prywatnych gospodarstw domowych. Strategia Europa 2020 zakłada więc zwiększenie efektywności energetycznej o 20 proc.

- Państwa Członkowskie powinny szybko wdrożyć trzeci pakiet energetyczny rynku wewnętrznego;
- Państwa Członkowskie powinny zwiększyć skalę oszczędności energii, by osiągnąć cele związane z efektywnością energetyczną;
- Komisja sygnalizuje podjęcie inicjatyw na rzecz szybszego rozwoju i łączenia infrastruktury transportowej, energetycznej i telekomunikacyjnej [więcej szczegółów w Komunikacie w sprawie Aktu Jednolitego Rynku COM(2010) 608].
- Komisja opracuje ogólnounijne standardy dotyczące efektywnych energetycznie produktów (realizacja dyrektywy ekoprojektowej 2009/125/EC).

#### **Tło polityczne**

Komunikatowi towarzyszą raport ws. postępów we wdrażaniu strategii Europa 2020, raport makroekonomiczny oraz projekt wspólnego raportu nt. zatrudnienia. 15 lutego 2011 r. Roczny Przegląd Gospodarczy został przedyskutowany przez ministrów finansów krajów UE – przyjęli oni wnioski zgodne z

treścią Komunikatu. Na posiedzeniu w dniach 24 i 25 marca 2011 r. Rada Europejska przyjęła Wskazówki, stanowiące podstawę dla Programów Stabilności lub Konwergencji Państw Członkowskich oraz „Narodowych Programów Reform”. Najpóźniej z początkiem lipca 2011 r. Rada Europejska opublikuje wskazówki polityczne dla poszczególnych państw dotyczące krajowych polityk ekonomicznych i budżetowych.

### **Podmioty uczestniczące w procesie politycznym**

Prowadząca Dyrekcja Generalna:

Sekretariat Generalny

### **OCENA**

#### **Ocena wpływu ekonomicznego**

Europejski Okres Oceny, zapoczątkowany przez pierwszy Roczny Przegląd Gospodarczy, oznacza wzmocnienie koordynacji polityki gospodarczej w UE. Komisja zamiast – jak dotychczas – po prostu wskazać cele ekonomiczne i fiskalne, zaleca rządów narodowym podjęcie dodatkowych, konkretnych działań, dzięki którym wspomniane cele mają być zrealizowane. Zaproponowane „kluczowe działania” mają służyć zmniejszeniu zadłużenia Państw Członkowskich i zwiększeniu ich konkurencyjności. Problem w tym, że procedura ta osłabi instytucjonalną konkurencję między Państwami Członkowskimi – szczególnie niebezpieczne jest to, że mogą one wykorzystać koordynację polityki ekonomicznej, by zrównać się z unijną średnią. Te wątpliwości osłabia jednak fakt, iż propozycje Unii są tylko niewiążącymi prawnie rekomendacjami. Analizując szczegółowo, trzeba je ocenić w następujący sposób:

Konsolidacja budżetowa: W trakcie kryzysu finansowego i gospodarczego deficyty publiczne i poziom zadłużenia Państw Członkowskich ogromnie wzrosły. Przepisy przewidujące coroczną redukcję strukturalnych deficytów o 0,5 proc. PKB (art. 3 (4) VO 1467/97) w wielu przypadkach nie wystarczą do zapewnienia trwałego finansowania budżetów państwowych w średniej perspektywie. Państwa Członkowskie powinny więc dążyć do konsolidacji szybszej niż wynika to z przepisów.

Warta rozważenia jest propozycja Komisji dotycząca zwiększenia dochodów państw, a polegająca na podwyższeniu podatków pośrednich. Badania empiryczne potwierdziły, że taki ruch zwykle mniej szkodzi wzrostowi gospodarczemu niż podniesienie podatków bezpośrednich. Zwiększenie danin pośrednich ma bowiem mniej dolegliwy wpływ na pracę i bodźce inwestycyjne, gdyż zwykle podatki te pobierane są od konsumentów. Niektóre podatki pośrednie, takie jak podatki od energii, zwiększają jednak koszty produkcji, a przez to obniżają globalny poziom konkurencyjności firm. Przekonanie, że podwyżka danin pośrednich jest lepsza, trzeba więc uznać za zbyt ogólne.

Lepszym pomysłem od podwyższania stawek opodatkowania jest proponowane poszerzenie podstawy opodatkowania – w przypadku podniesienia stawek spadek efektywności jest bowiem nieproporcjonalnie wyższy.

Komisja powinna zwrócić większą uwagę na fakt, że najbardziej przyjaznym dla uzyskania wzrostu gospodarczego rozwiązaniem jest zmniejszanie wydatków publicznych, a nie zwiększanie dochodów państwa.

Korekta nierównowag makroekonomicznych: Kryzys w Europie wyraźnie pokazał, że nierównowagi makroekonomiczne, polegające na znacznych różnicach na rachunkach obrotów bieżących, są w dłuższej perspektywie niemożliwe do zaakceptowania. Zagrożają one stabilności strefy euro. Kraje tej strefy, notujące strukturalny deficyt na rachunku obrotów bieżących – który zwykle idzie w parze z wysokim popytem na kredyty, który może być zaspokojony jedynie przez zagraniczny kapitał – powinny więc wdrożyć reformy służące pobudzeniu konkurencyjności, przede wszystkim polegające na zmniejszeniu realnych wynagrodzeń. W przeciwnym razie poziom zadłużenia tych krajów wciąż będzie wzrastał. Jako że automatyczne dostosowywanie płac do poziomu inflacji sprawia, że redukcje wynagrodzeń są praktycznie niemożliwe, Komisja słusznie dostrzega konieczności zaproponowania zmian w tej dziedzinie.

Państwa notujące nadwyżkę na rachunku obrotów bieżących również mogą potrzebować reform – takiej nadwyżce zawsze towarzyszy bowiem podobne zjawisko dotyczące eksportu kapitału; te państwa zwykle mają niski wskaźnik poziomu inwestycji i niski wzrost gospodarczy. Kraje Europy, których dotyczy ten problem, powinny więc – do czego wzywa Komisja – poprawić stwarzane przez siebie warunki do inwestowania. Poza tym zwiększenie aktywności inwestycyjnej będzie też oznaczać zwiększenie popytu wewnętrznego.

Stabilizacja sektora finansowego: Publiczna pomoc finansowa dla sektora bankowego oznacza olbrzymie ryzyko dla polityki fiskalnej Państw Członkowskich. Co więcej, zaburza konkurencję pomiędzy bankami. By temu zapobiec, trzeba wdrożyć zalecenia Komisji. Dopóki problem podmiotów „zbyt dużych, by upaść” nie zostanie rozwiązany, nie ma alternatywy dla pomocy finansowej państwa.

Promowanie zatrudnienia i przywracanie bezrobotnych na rynek pracy. Wnioski Komisji dotyczące promowania zatrudnienia i przywracania bezrobotnych na rynek pracy ogólnie rzecz biorąc należy uznać za odpowiednie dla zmniejszenia bezrobocia. Pomysł, by uczynić pracę bardziej atrakcyjną dla osób osiągających drugi dochód w rodzinie poprzez dostosowanie systemu podatkowego do ich wymagań – co, jak się wydaje, polegać ma na zniesieniu oddzielnego opodatkowania małżonków – oznacza lekceważenie faktu, iż celem oddzielnego opodatkowania małżonków jest zapewnienie neutralnego wpływu systemu na kwestie podziału odpowiedzialności w rodzinach. Oczywiście, możliwość pracy obojga małżonków nie powinna być ograniczana wskutek braku infrastruktury służącej zapewnieniu opieki nad dziećmi. Pomysł elastycznych godzin pracy będzie jednak ograniczony wymogami operacyjnymi; jakiegokolwiek prawne próby ustanowienia godzin pracy przyjaznych rodzinie oznaczają obniżenie efektywności ekonomicznej, a co za tym idzie zatrudnienia.

Reformowanie systemów emerytalnych. Repartycyjne systemy emerytalne („pay-as-you-go” – PAYG) wiążą się – ze względu na zmiany demograficzne – z rekordowo wysokimi stawkami składek emerytalno-rentowych lub państwową pomocą. W Niemczech wynosi ona 80 mld euro rocznie. Dla porównania: niemiecki deficyt budżetowy w kryzysowym roku 2009 wyniósł 73 mld euro. Istnieje więc zdecydowana potrzeba przeprowadzenia reform. Propozycje Komisji trzeba uznać za właściwe dla zniwelowania wpływu demografii na systemy emerytalne.

Wnioski dotyczące bezpieczeństwa i elastyczności rynku pracy stanowią jedynie powtórzenie znanego już stanowiska Komisji w tej sprawie, szczegółowo opisanego w Komunikacie nt. Europejskiego Wkładu w Pełne Zatrudnienie [COM(2010) 682]. Podobnie jest z zaleceniami w sprawie wykorzystania potencjału jednolitego rynku i pozyskania prywatnego kapitału [zobacz Komunikat w sprawie Aktu Jednolitego Rynku COM(2010) 608]. Wnioski Komisji w sprawie dostaw energii są zgodne z działaniami wskazanymi w Komunikacie w sprawie Infrastruktury Energetycznej [COM(2010) 677] oraz w dyrektywie ekoprojektowej 2009/125/EC.

## Ocena prawna

### Kompetencje prawne

Unia Europejska ma prawo do udzielania Państwom Członkowskim wskazówek dotyczących polityki gospodarczej, do nadzorowania realizacji tych wskazówek oraz do wydawania ostrzeżeń i zaleceń skierowanych do wybranych państw (art. 121 TFEU – Wskazówki w sprawie Polityki Gospodarczej). Może również koordynować i nadzorować budżetową spójność obowiązującą państwa strefy euro (art. 136 – Funkcjonowanie Unii Gospodarczej i Walutowej).

### Pomocniczość

Jakakolwiek ponadnarodowa koordynacja polityki ekonomicznej poszczególnych Państw Członkowskich może się odbywać jedynie na poziomie UE. W ramach strefy euro niemożliwa jest zmiana kursów wymiany w reakcji na trendy makroekonomiczne. W efekcie polityka gospodarcza jednego Państwa Członkowskiego wpływa na realną sferę gospodarki pozostałych Państw Członkowskich.

### Wnioski

W związku z tym, że tempo redukcji strukturalnych deficytów budżetów publicznych zalecane w przepisach UE jest w wielu przypadkach niewystarczające, Państwa Członkowskie powinny wzmocnić swe wysiłki na rzecz konsolidacji. Zalecenie wskazujące w tym miejscu na zwiększanie podatków pośrednich jest zbyt ogólne. Komisja powinna zwrócić baczniejszą uwagę na fakt, że zmniejszanie wydatków publicznych jest bardziej przyjazne dla wzrostu gospodarczego niż zwiększanie podatków. Państwa z nadwyżką na rachunku obrotów bieżących powinny zgodnie z propozycją Komisji poprawić stwarzane przez siebie warunki do inwestowania. Wniosek Brukseli, by promować zatrudnienie jest słuszny, wszelkie prawne regulacje ustanawiające przyjazne rodzinie godziny pracy będą jednak oznaczać zmniejszenie wydajności ekonomicznej, przez co będą miały negatywny wpływ na poziom zatrudnienia.

\*\*\*

**Centrum für Europäische Politik (Centrum Polityki Europejskiej, CEP)** jest niemiecką organizacją pozarządową, która na bieżąco monitoruje i analizuje procesy legislacyjne prowadzone na poziomie Unii Europejskiej oraz dzieli się tą wiedzą z politykami, naukowcami, mediami i ogółem społeczeństwa. Więcej informacji: [www.cep.eu](http://www.cep.eu)

**Fundacja FOR** jest organizacją pozarządową, która prowadzi działania sprzyjające rozwojowi instytucji demokratycznych oraz wzmocnieniu społeczeństwa obywatelskiego w Polsce.

Więcej informacji: [www.for.org.pl](http://www.for.org.pl)