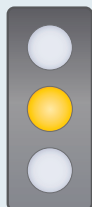


**PRZEDMIOT ZALECENIA:** Komisja rekomenduje Państwom Członkowskim wytyczne dla polityki gospodarczej i finansowej.

**STRONY ZAANGAŻOWANE:** Podatnicy, pracownicy i pracodawcy oraz osoby samozatrudnione.



- ZA:**
- Komisja wzywa do pełniejszej konsolidacji budżetów narodowych.
  - Komisja oczekuje, że państwa z deficytem na rachunku obrotów bieżących będą dążyć do stosowania polityki ograniczenia płac
- PRZECIWI:**
- Lepszym rozwiązaniem od proponowanego koordynowania polityki gospodarczej byłby efektywny Pakt Stabilności i Wzrostu.

## TREŚĆ

### Tytuł

Zalecenie – Zalecenie Rady w sprawie **ogólnych wytycznych dla polityki gospodarczej Państw Członkowskich i Unii**, sygnatura **SEC(2010) 488** z 27 kwietnia 2010 r. Część I Zintegrowanych Wytycznych strategii Europa 2020.

### Treść

#### › Przedmiot zalecenia

- Komisja proponuje przyjęcie dziesięciu „zintegrowanych” wytycznych, służących wdrożeniu w życie strategii Europa 2020 [COM(2010) 2020]. Ich celem jest koordynacja polityki Państw Członkowskich.
  - Wytyczne od 1 do 6 stanowią „ogólne wytyczne dla polityki gospodarczej” [SEC(2010) 488], natomiast
  - Wytyczne od 7 do 10 dotyczą polityki zatrudnienia [COM(2010) 193].

W sumie dziesięć powyższych wytycznych stanowi ramy „reform na poziomie Państw Członkowskich”.

- Państwa Członkowskie powinny:
  - brać pod uwagę powyższe wytyczne przy kształtowaniu swej polityki gospodarczej (propozycja 1).
  - tworzyć narodowe programy reform zgodnie z wytycznymi (propozycja 2).
- Państwa Członkowskie powinny przedstawić działania, które planują podjąć, by wdrożyć wytyczne.

#### › Wytyczna 1: Zapewnienie jakości i stabilności finansów publicznych

- Państwa Członkowskie powinny skonsolidować swoje budżety zgodnie z Paktem Stabilności i Wzrostu. W szczególności powinny:
  - zmniejszać wielkość zaciąganych co roku nowych długów o charakterze „strukturalnym” (czyli oczyszczonych z czynników sezonowych i jednorazowych) do poziomu znacznie poniżej 0,5 proc. produktu krajowego brutto.
  - rozpocząć – najpóźniej w 2011 r. – konsolidację swoich budżetów.
- W ramach konsolidacji budżetów, Państwa Członkowskie powinny:
  - zreformować wydatki publiczne związane z wiekiem społeczeństwa (np. renty i wydatki na służbę zdrowia).
  - szybko zmniejszyć zadłużenie
  - podnieść rzeczywisty wiek przechodzenia na emeryturę
- W zakresie przychodów budżetowych Państwa Członkowskie powinny:
  - podnosić tylko te podatki, które nie szkodzą wzrostowi gospodarczemu ani poziomowi zatrudnienia oraz
  - zwiększać obciążenia fiskalne branż szkodliwych dla środowiska, a jednocześnie zmniejszać obciążenia związane z pracą.
- W zakresie wydatków Państwa Członkowskie powinny priorytetowo traktować pobudzające wzrost wydatki na edukację, badania i rozwój (R&D), innowacje oraz inwestycje w struktury sieciowe.

#### › Wytyczna 2: Rozwiązanie problemu nierównowagi makroekonomicznej

- Państwa Członkowskie powinny unikać utrzymywania „trwałej nierównowagi ekonomicznej”, która może wynikać ze:
  - zmian w rachunku obrotów bieżących
  - zmian na rynkach aktywów
  - zmian w bilansach „sektora gospodarstw domowych i sektora przedsiębiorstw”.
- Państwa Członkowskie, w których wystąpi nierównowaga na rachunku obrotów bieżących, spowodowana „polityką ostrożnościową i podatkową” lub brakiem „konkurencyjności”, powinny podjąć działania na rzecz zneutralizowania tych problemów. Działania te mogłyby się zacząć od:
  - ograniczonego wzrostu płac oraz reform na rynku pracy
  - konsolidacji budżetów narodowych
  - „strukturalnych reform odnoszących się do rynków produktów i usług finansowych”.

Analiza z dnia 12 lipca 2010 r.

› **Wytyczna 3: Zmniejszenie nierównowag w strefie euro**

- Państwa należące do strefy euro, mające deficyt na rachunku obrotów bieżących wynikający z braku „konkurencyjności”, powinny dążyć do „znaczącego” zmniejszenia go w kolejnych latach. W tym celu powinny szczególnie zmniejszać realne jednostkowe koszty pracy.
- Członkowie strefy euro z nadwyżką na rachunku obrotów bieżących powinni usuwać przeszkody ograniczające indywidualny popyt wewnętrzny
- Państwa strefy euro powinny również dążyć do zmniejszenia „zbytniego nagromadzenia zadłużenia prywatnego” oraz „różnic w poziomie inflacji”.

› **Wytyczna 4: Optymalizacja pomocy na rzecz badań, rozwoju i innowacji, wzmocnienie trójkąta wiedzy i uwolnienie potencjału gospodarki cyfrowej**

- By mocniej wesprzeć działalność badawczo-rozwojową i innowacyjną, Państwa Członkowskie powinny nakierować swoje „systemy wsparcia innowacji” na „poważne wyzwania społeczne” (np. dostawy energii, efektywność wykorzystania zasobów, zmiany klimatu, starzenie się, ochronę zdrowia i zabezpieczenie społeczne).
- Państwa Członkowskie powinny wzmocnić tzw. „trójkąt wiedzy” (edukację, badania, innowacje).
  - Państwa członkowskie powinny poprawić jakość edukacji poprzez:
    - zapewnianie obywatelom szerokiego wachlarza umiejętności
    - zadbanie o wystarczającą liczbę absolwentów kierunków matematycznych, inżynierskich i związanych z naukami ścisłymi
  - Państwa członkowskie powinny promować badania poprzez:
    - zwiększanie możliwości łączenia środków publicznych i prywatnych na poziomie UE,
    - usprawnienie narodowych systemów finansowania i systemów zamówień publicznych, lub
    - wprowadzenie innych reform, ułatwiających krajową lub międzynarodową współpracę między instytucjami badawczymi, zwiększanie transferu wiedzy i konkurencji opartej na osiągniętych wynikach.
  - Państwa członkowskie powinny rozwijać swój potencjał innowacyjny poprzez:
    - ułatwianie dostępu do prywatnych źródeł finansowania (także do kapitału podwyższonego ryzyka),
    - pobudzanie popytu w dziedzinie ekoinnowacji poprzez mechanizmy zamówień publicznych oraz
    - gwarantowanie skutecznej i niedrogiej ochrony praw własności intelektualnej.
- W celu uwolnienia potencjału „gospodarki cyfrowej” Państwa Członkowskie powinny stworzyć „odpowiednie warunki ramowe” dla „szybkiego rozwoju jednolitego rynku cyfrowego”. Publiczne finansowanie powinno być ukierunkowane na:
  - uruchamianie szybkiego Internetu
  - wykorzystywanie nowoczesnych usług online, poprzez:
    - dalsze rozwijanie usług e-administracji,
    - rozwijanie podpisu elektronicznego, e-identyfikacji i płatności elektronicznych.

› **Wytyczna 5: Bardziej efektywne korzystanie z zasobów i ograniczenie emisji gazów cieplarnianych**

- Państwa Członkowskie powinny:
  - uniezależnić wzrost gospodarczy od wykorzystania zasobów
  - stopniowo znosić subsydia dla działalności szkodliwych dla środowiska, oraz
  - wykorzystywać system podatkowy do:
    - wspierania „zielonego wzrostu” i poziomu zatrudnienia w branżach związanych z ekologią („zielone zatrudnienie”),
    - tworzyć bodźce do wykorzystywania energii odnawialnej i czystych technologii, oraz
    - promować oszczędność w zużyciu energii i ekoinnowacje.
- Państwa Członkowskie powinny wykorzystać instrumenty regulacyjne, pozaregulacyjne i podatkowe, aby:
  - promować odzysk surowców wtórnych,
  - przechodzić na model gospodarki niskoemisyjnej i efektywnie wykorzystującej zasoby, oraz
  - zmniejszyć emisję dwutlenku węgla w transporcie i przy produkcji energii.
- Państwa Członkowskie, zgodnie z treścią wytycznej 4, powinny również:
  - rozwijać „inteligentne, zmodernizowane i w pełni wzajemnie połączone” infrastruktury transportowe i energetyczne, oraz
  - wykorzystać w pełni potencjał technologii informacyjno-komunikacyjnych.

› **Wytyczna 6: Poprawa otoczenia biznesu i środowiska konsumenckiego oraz modernizacja bazy przemysłowej**

- Państwa Członkowskie powinny zadbać o to, aby ich rynki funkcjonowały w sposób przynoszący korzyści konsumentom – rynki towarów i usług powinny sprawnie funkcjonować, być otwarte i konkurencyjne.
- Państwa Członkowskie powinny poprawiać otoczenie biznesu, poprzez:
  - modernizację administracji publicznej, a w szczególności przez unowocześnianie usług e-administracji i ograniczanie biurokracji,
  - dbanie o stabilne i zintegrowane rynki usług finansowych,
  - poprawianie warunków egzekwowania praw własności intelektualnej, oraz
  - wspieranie umiędzynarodowienia małych i średnich firm (MSP).
- Zamówienia publiczne powinny stanowić bodziec szczególnie dla firm z sektora MSP.

Analiza z dnia 12 lipca 2010 r.

## Stosunek do zasady pomocniczości

Komisja nie odniosła się do zasady pomocniczości.

## Tło polityczne

26 marca 2010 r. Rada Europejska przyjęła większość zapisów strategii Europa 2020 [COM(2010) 2020] – następczyni nieudanej Strategii Lizbońskiej. Równocześnie Rada Europejska zwróciła się do Komisji o „pilne przedstawienie bardziej szczegółowych, zintegrowanych wytycznych”.

## Procedura prawna

27 maja 2010

Przyjęcie przez Komisję

Termin nie ustalony

Przyjęcie przez Radę, publikacja w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej, wejście w życie

## Podmioty uczestniczące w procesie politycznym

Prowadząca Dyrekcja Generalna:

DG Sekretariat Generalny

Komisje Parlamentu Europejskiego

Komisja Spraw Gospodarczych i Monetarnych (wiodąca), Finansów, Gospodarki i Technologii

Forma decyzji Rady

Większość kwalifikowana (do przyjęcia potrzeba głosów większości Państw Członkowskich oraz co najmniej 255 z 345 głosów).

## Szczegóły legislacyjne

Podstawa prawna

Art. 121 (2) TFEU

Forma kompetencji prawnych

podzielone kompetencje prawne

Procedura legislacyjna

Przyjęcie Zalecenia Rady, art. 121 (2) TFEU w połączeniu z art. 16 (3) TFEU.

## OCENA

### Ocena wpływu na gospodarkę

Według Komisji „nierównowaga makroekonomiczna” to przede wszystkim sytuacja, w której wartość eksportu dóbr i usług danego kraju systematycznie przewyższa (wtedy mamy do czynienia z nadwyżką na rachunku bieżącym) lub nie sięga wartości importu (wówczas mówimy o deficycie na rachunku bieżącym). Państwa mające deficyt na rachunku obrotów bieżących muszą finansować nadwyżki importowe zaciągając zagraniczne pożyczki, czyli importując kapitał. W normalnej sytuacji – jeśli pożyczki przeznaczone są na inwestycje, przez co tworzą potencjał produkcyjny dający możliwość późniejszej spłaty długów – taki import kapitału nie jest niczym złym. Wiele państw członkowskich wykorzystywało jednak zagraniczne pożyczki do finansowania wewnętrznej konsumpcji – innymi słowy przejadało importowany kapitał. Działo się tak w szczególności poprzez zaciąganie nowych, wysokich publicznych zobowiązań wobec innych krajów. Dopiero, gdy długi te zaczęły zagrażać wypłacalności kilku Państw Członkowskich i spowodowały, że zagraniczni inwestorzy zaczęli domagać się premii za ryzyko inwestowania w obligacje rządowe, wprowadzono reformy mające zadłużenie ograniczyć. Stało się to jednak zbyt późno – państwa strefy euro musiały stworzyć pakiet ratunkowy o wartości 440 miliardów euro (plus środki pomocowe z samej UE i MFW), obiecując sobie wzajemną solidarność i jednocześnie naruszając zakaz tej formy pomocy („bail-out”), zapisany w art. 125 TFEU. Przedstawiając niniejsze Zalecenie Komisja chciałaby poprawić koordynację polityki gospodarczej Państw Członkowskich w celu zagwarantowania, że w przyszłości podejmą one odpowiednie działania naprawcze dostatecznie szybko.

**Zalecenie ilustruje jednak bezsilność Komisji w powyższym zakresie. Koordynacja polityki gospodarczej nie byłaby w ogóle potrzebna, gdyby Komisja mogła wymóc na Państwach członkowskich przestrzeganie Paktu Stabilności i Wzrostu.** Europejskie traktaty nie przewidują jednak takich kompetencji.

Skuteczny Pakt Stabilności nie dopuściłby do powstania nierównowagi makroekonomicznej. Uniemożliwiłby Państwu Członkowskiemu wpadanie w wysokie zadłużenie, a konieczne reformy byłyby wprowadzane na czas. Zagwarantowałby również, że państwa słabsze ekonomicznie brałyby przykład z krajów gospodarczo silniejszych. Osłabianie silnych gospodarek, o co pretensje ma Francja, w warunkach Paktu nie byłoby możliwe. Poza tym – Pakt dałby Państwu Członkowskiemu większe pole manewru w decydowaniu, które reformy są niezbędne i jak powinny wyglądać. Lokalne otoczenie biznesu byłoby więc bardziej brane pod uwagę, zwiększyłaby się również instytucjonalna konkurencja. Do osiągnięcia powyższych celów skuteczny Pakt Stabilności byłby lepszy niż koordynowanie polityki gospodarczej. To rozwiązanie jest jednak politycznie rzecz biorąc raczej bezprzedmiotowe, ze względu na powtarzające się przypadki naruszania umowy przez Państwa Członkowskie – zaczynając od Niemiec i Francji w 2003 r. – oraz ze względu na fakt, że na obecną chwilę skończyło się na ostatnim pakiecie ratunkowym.

Na tym tle podjęta przez Komisję próba skoordynowania narodowych polityk ekonomicznych w celu zapewnienia większej stabilności staje się zrozumiała. Skoro jednak zaprezentowane Zalecenie nie ma mocy prawnej, nie ma powodów, by ufać, że Państwa Członkowskie będą się do niego stosować. Pomijając ten aspekt, wnioski Komisji należy ocenić następująco:

**Wytyczna 1.** Zobowiązanie Państw Członkowskich do skonsolidowania ich budżetów zgodnie z Paktem Stabilności i Rozwoju jest sensowne – rozdęty dług publiczny w niemal wszystkich Państwach Członkowskich pilnie wymaga zmniejszenia. Rzekomy zarzut, że zmniejszenie nowego zadłużenia netto opóźni odradzający się wzrost gospodarczy ma zbyt ograniczony zakres. Z jednej strony zaciąganie nowych długów – przy ich obecnym poziomie – w przypadku wielu Państw członkowskich nie jest już możliwe. Rynki kapitałowe nie ufają bowiem w ich wypłacalność. Z drugiej strony – istnieje ryzyko, że wzrost gospodarczy finansowany poprzez zaciągane przez państwo kredyty zwiększy

Analiza z dnia 12 lipca 2010 r.

konsumpcję tylko na krótko. W rzeczywistości, w sytuacji braku trwałych inwestycji, tworzą się warunki do następnego kryzysu ekonomicznego. Sugestia Komisji, że budżety powinny być skonsolidowane poprzez cięcia w wydatkach jest zrozumiała – tak samo jak podkreślana konieczność reform systemów opieki społecznej. Mając w perspektywie niepewny rozwój gospodarczy, nie warto obciążać przedsiębiorców i obywateli dodatkowymi podatkami.

**Wytyczna 2.** Ustalenie celu w postaci likwidacji stanu nierównowagi na rachunku obrotów bieżących jest właściwe. Kryzys finansowy jasno pokazał, że nierównowaga prowadzi do napięć, które mogą zakończyć się wybuchem i początkiem nowego światowego kryzysu finansowego. Nie jest jednak jasne, kiedy i dla kogo taka nierównowaga jest „trwała”. To kryterium może być bardzo różnie interpretowane przez Państwa Członkowskie. Co więcej, Komisja nie wyjaśnia, co dokładnie rozumie pod pojęciem „nierównowagi makroekonomicznej” wywołanej „zmianami” na rynku aktywów oraz w „bilansach sektora gospodarstw domowych i sektora przedsiębiorstw”. Ten niedostatek jest jednak rekompensowany przez fakt, że Komisja nie zalecała jakichkolwiek konkretnych działań w tym zakresie.

Wniosek o likwidację deficytów na rachunkach obrotów bieżących poprzez wstrzeźliwą politykę płac i reformy rynku pracy ma charakter ukierunkowany – prowadzi bowiem do zmniejszenia realnych jednostkowych kosztów pracy. Patrząc na problem z punktu widzenia ekonomii, realne jednostkowe koszty pracy to koszty pracy przypadające na jednostkę produkcji. Jeśli zsumujemy te wartości dla całej gospodarki, odpowiadać one będą udziałowi płac w PKB. Jeśli – w porównaniu z innymi krajami – realne jednostkowe koszty pracy spadają, wówczas wytwarzane dobra i usługi stają się tańsze. Taka sytuacja wzmacnia eksport, a osłabia import. Kontrargument w postaci twierdzenia, że taki bodziec mógłby osłabić popyt wewnętrzny, ma zbyt ograniczony zakres: państwa z deficytem na rachunku obrotów bieżących tak czy inaczej importują część tego, co konsumują. To właśnie życie ponad stan, np. nadmierna konsumpcja, powoduje, że we wspomnianych krajach pojawiają się deficyty na rachunkach obrotów bieżących. Spadek konsumpcji wewnętrznej oznaczać więc będzie powrót do poziomu, który odpowiada aktualnej kondycji wspomnianego kraju.

Wezwanie do reform „rynków produktów i usług finansowych” powinno być uszczegółowione.

**Wytyczna 3.** Komisja słusznie wzywa kraje mające deficyty na rachunkach obrotów bieżących do likwidacji nierównowagi na rachunkach obrotów bieżących w strefie euro, podczas gdy krajom z nadwyżką jedynie zaleca usunięcie przeszkód we wzroście konsumpcji. W ten sposób odrzuca wezwania do zmniejszenia konkurencyjności w krajach z nadwyżkami na rachunku obrotów bieżących lub do finansowania konsumpcji poprzez zadłużanie się. Państwa z nadwyżką na rachunku obrotów bieżących charakteryzują się niższymi realnymi jednostkowymi kosztami pracy i wyższą efektywnością metod produkcji. W konsekwencji Państwa Członkowskie z niskimi realnymi kosztami pracy, t.j. państwa sukcesu gospodarczego są punktem odniesienia dla gospodarstw słabszych Państw Członkowskich. Takie podejście wzmacnia pozycję Europy w warunkach globalnej konkurencji.

**Wytyczne 4 – 6.** Komisja powtarza w nich znane już poglądy. Zostały one zaprezentowane w niedawnym Komunikacie COM(2009) 519, Konsultacjach w sprawie Strategii Energetycznej oraz Komunikacie COM(2009) 512..

## OCENA PRAWNA

### Kompetencje prawne

Zalecenia oparte są na podstawie art. 121 (2) TFEU.

### Pomocniczość

Nie budzi wątpliwości.

### Proporcjonalność

Nie budzi wątpliwości.

### Zgodność z prawem UE

Nie budzi wątpliwości.

### Możliwe przyszłe działania Unii

Na bazie projektu Komisji, Rada Europejska przyjmie wnioski. Na podstawie wniosków Rada zatwierdzi ostateczne Zalecenia.

## WNIOSKI

Koordinacja polityk gospodarczych nie byłaby konieczna, gdyby Komisja była w stanie wyegzekwować od Państw Członkowskich przestrzeganie Paktu Stabilności i Wzrostu. Skutecznie działający Pakt Stabilności mógłby bowiem bezpośrednio blokować występowanie makroekonomicznej nierównowagi. Odnosi się to szczególnie do postulatu, by Państwa Członkowskie skonsolidowały swoje budżety i stosowały wstrzeźliwą politykę płacową.

**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)