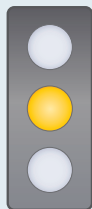


PIERWSZY „EUROPEJSKI OKRES OCENY”

Analiza z dnia 1 sierpnia 2011 r.

PRZEDMIOT DYREKTYWY: Komisja zaleca Państwom Członkowskim podjęcie działań na rzecz likwidacji nierównowag makroekonomicznych i realizacji strategii „Europa 2020”.

STRONY ZAANGAŻOWANE: Wszyscy obywatele, przedsiębiorstwa, rządy krajowe i parlamenty.



ZA:

- Państwa Członkowskie zostały wezwane do szybkiej konsolidacji swoich budżetów, w zakresie szerszym niż przewidują ich wewnętrzne regulacje.
- Jednolity rynek ma być w dalszym ciągu rozwijany – dotyczy to w szczególności branży energetycznej i transportowej.

PRZECIWIW:

- Zniesienie możliwości wspólnego opodatkowania małżonków oznacza, że raczej nie zostanie osiągnięty cel, jakim jest zachowanie neutralnego wpływu systemu podatkowego na decyzję o powiększeniu rodziny lub podejmowaniu atrakcyjnej pracy.
- „Strategiczne wykorzystanie” zamówień publicznych do celów związanych z polityką przemysłową szkodzi wzrostowi gospodarstwu i powoduje ryzyko nieefektywnego zagospodarowania środków finansowych.

TREŚĆ

Tytuł

Komunikat z 7 czerwca 2011 r.: **Zakończenie pierwszego europejskiego okresu oceny koordynacji polityki gospodarczej:** Wytyczne dla polityki krajowej na lata 2011–2012. Sygnatura **COM(2011) 400**.

Treść

› Tło i cele

- Wraz z przyjęciem Rekomendacji Rady dla poszczególnych państw UE, kończy się pierwszy „Europejski Okres Oceny”. Służy on corocznej koordynacji polityki ekonomicznej Państw Członkowskich, dokonywanej ex-ante [przed uchwaleniem budżetów – przyp. tłum.], więcej szczegółów w Komunikacie w sprawie koordynacji polityki ekonomicznej, sygn. COM(2010) 367].
- „Europejski Okres Oceny” przewidziany jest w strategii „Europa 2020” [COM(2010) 2020] oraz w planowanej reformie Paktu Stabilności i Rozwoju.
- W ramach „Europejskiego Okresu Oceny” Państwa Członkowskie przedstawiają Komisji swoje Krajowe Programy Reform, a także Programy Stabilności (w przypadku krajów strefy euro) lub Programy Konwergencji (w przypadku pozostałych państw UE).
 - Krajowe Programy Reform zawierają opisy działań podejmowanych na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia.
 - Programy Stabilności i Konwergencji zawierają plany Państw Członkowskich dotyczące stabilizacji finansów publicznych.
- działania rekomendowane poszczególnym państwom, oparte na przedstawionych krajowych programach, powinny być zrealizowane w ciągu 12-18 miesięcy od momentu wydania rekomendacji.
- „Europejski Okres Oceny” służy nadzorowaniu i likwidacji „zaburzeń równowagi makroekonomicznej” – w szczególności związanych z konkurencyjnością i zadłużeniem Państw Członkowskich – oraz zagwarantowaniu, że plany reform przyjęte w Państwach Członkowskich są zgodne z celami strategii „Europa 2020”. Cele te wyglądają następująco:
 - wskaźnik zatrudnienia wśród osób w wieku od 20 do 64 lat ma wzrosnąć do 75 proc. [szczegóły w dokumencie COM(2010) 682].
 - wydatki na badania i rozwój (R&D) mają wzrosnąć do poziomu 3 proc. PKB.
 - unijne cele „20-20-20” – o 20 proc. mniejsza emisja gazów cieplarnianych, 20 proc. udział energii odnawialnej i zwiększona o 20 proc. efektywność energetyczna – mają zostać zrealizowane do roku 2020.
 - odsetek absolwentów studiów magisterskich ma być zwiększony do 40 proc., a odsetek osób przedwcześnie kończących naukę zredukowany do 10 proc. [więcej w dokumencie COM(2010) 193].
 - liczba osób „zagrożonych ubóstwem” w Unii ma zmniejszyć się o 20 milionów.

› Ogólna ocena dobrowolnych działań Państw Członkowskich [COM(2011) 400]

- Zdaniem Komisji, na podstawie podjętych przez kraje zobowiązań osiągnąć można następujące cele strategii „Europa 2020”: 20-procentową redukcję emisji, 20-procentowy wzrost udziału energii odnawialnej oraz zmniejszenie odsetka osób przedwcześnie kończących edukację (school dropout rate) do 10 proc.
- Jako niemożliwe do osiągnięcia uznano cele związane ze wzrostem wskaźnika zatrudnienia do 75 proc., podniesieniem wydatków na badania i rozwój do 3 proc. PKB, zwiększeniem efektywności energetycznej o 20 proc., zwiększeniem odsetka absolwentów studiów magisterskich do 40 proc. oraz ograniczeniem liczby osób zagrożonych ubóstwem o 20 milionów.

› Jednolite zalecenia dla wszystkich Państw Członkowskich [COM(2011) 400]

Dla wszystkich Państw Członkowskich Komisja przygotowała zalecenia dotyczące następujących obszarów wymienionych w rocznym raporcie na temat wzrostu gospodarczego [COM(2011) 11].

Analiza z dnia 1 sierpnia 2011 r.

- Stabilność makroekonomiczna, w szczególności dotycząca konsolidacji budżetu
 - W celu zmniejszenia zadłużenia publicznego, Państwa Członkowskie powinny:
 - przestrzegać uzgodnionych terminów korekty nadmiernych deficytów;
 - zwrócić „szczególną uwagę” na pozycje budżetu stymulujące wzrost gospodarczy, takie jak inwestycje w badania, edukacja i efektywność energetyczna;
 - przyjąć wzmocnione ramy budżetowe (np. „bariery zadłużenia”);
 - zreformować administrację publiczną i systemy ubezpieczeń społecznych.
 - Państwa o wysokim deficycie na rachunku obrotów bieżących powinny powiązać dochody pracowników ze wzrostem ich wydajności i w ten sposób wzmocnić konkurencyjność. Powinny również wprowadzić reformy strukturalne, by pobudzić produkcję.
 - Państwa o wysokiej nadwyżce na rachunku obrotów bieżących powinny szerzej otworzyć swoje rynki usług i sektory sieciowe.
 - Zagwarantowana ma być stabilność sektora finansowego i dostępność kredytów dla realnej gospodarki.
- Reformowanie rynków pracy
 - Ustawowy wiek emerytalny powinien być powiązany z oczekiwaną długością życia. Faktyczny wiek emerytalny powinien zostać wydłużony, a atrakcyjność starszych osób na rynku pracy ma być zwiększana.
 - Rozwiązania wspierające osoby bezrobotne mają zostać „zoptymalizowane”.
 - Bezrobocie wśród młodzieży oraz liczba osób przedwcześnie kończących edukację ma zostać zmniejszona.
 - Standardy edukacji i szkoleń mają być dostosowane do wymagań rynku pracy.
 - Umowy o pracę powinny zapewniać „efektywne i uczciwe” połączenie bezpieczeństwa i elastyczności („flexicurity”) – jeśli to konieczne, również poprzez „przesunięcie akcentów” w przepisach dotyczących ochrony zatrudnienia.
 - Obciążenia podatkowe nałożone na pracę mają zostać zmniejszone, szczególnie w sektorach o niskich dochodach i kwalifikacjach pracowników. Punkt ciężkości w zakresie opodatkowania należy przesunąć na „konsumpcję lub/i podatki wspierające realizację celów związanych z ochroną środowiska”.
 - Państwa Członkowskie mają sprawić, by dla osób zapewniających w rodzinach drugie źródło dochodów praca stała się bardziej atrakcyjna – chodzi w szczególności o zmniejszenie obciążeń podatkowych, tworzenie infrastruktury ułatwiającej opiekę nad dziećmi oraz wprowadzanie bardziej elastycznych form zatrudnienia.
- Pobudzanie wzrostu
 - W celu pobudzenia konkurencji w sektorze usług, Komisja domaga się:
 - promowania konkurencji w sieciach przesyłowych – transportowych i energetycznych;
 - „strategicznego wykorzystania” inwestycji realizowanych w drodze zamówień publicznych;
 - usunięcia „nieuzasadnionych barier w dostępie do rynku”;
 - dalszego otwierania wolnych zawodów (np. zawodu inżyniera, architekta, farmaceuty, prawnika).
 - Ramowe warunki funkcjonowania przedsiębiorczości należy poprawić, poprzez:
 - zapewnienie „innowacyjnym przedsiębiorstwom”, w szczególności z sektora MŚP, lepszego dostępu do kapitału wysokiego ryzyka.
 - ograniczenie biurokracji i zapewnienie większej przejrzystości zamówień publicznych;
 - zachęcanie do tworzenia nowych przedsiębiorstw i zmniejszanie obciążeń administracyjnych.

Uwagi Komisji na temat zasady pomocniczości

Komisja nie odniosła się do zasady pomocniczości.

Tło polityczne

Poczynione postępy Komisja oceni w następnym Rocznym Raportcie w sprawie Wzrostu Gospodarczego i kolejnych rekomendacjach dla poszczególnych państw.

Podmioty uczestniczące w procesie politycznym

Prowadząca Dyrekcja Generalna:

Sekretariat Generalny

OCENA

Ocena wpływu na gospodarkę

„Europejski Okres Oceny” oznacza podniesienie na wyższy poziom koordynacji polityki gospodarczej krajów UE. Zamiast – jak dotychczas – ograniczać się do wyznaczania celów polityki gospodarczej i budżetowej, Unia Europejska proponuje krajowym rządów podjęcie dodatkowych konkretnych działań, które mają służyć osiągnięciu wspomnianych celów. Co więcej, Unia Europejska nadzoruje wpływ, jaki te działania mają na narodowe budżety i politykę strukturalną.

Większość rekomendacji dotyczących redukcji zadłużenia Państw Członkowskich i zwiększenia ich konkurencyjności jest słusznych.

Korzystne dla wzrostu gospodarczego i zatrudnienia efekty funkcjonowania jednolitego rynku w wielu obszarach nie ujawniły się w pełni – wciąż istnieją bowiem bariery. Integracja jednolitego europejskiego rynku powinna być więc wspierana. Jednocześnie jednak nie można wykluczyć, że „Europejski Okres Oceny” zmniejszy instytucjonalną konkurencję między Państwami Członkowskimi i będzie prowadził do przeciętności. Znaczenie tych problemów zmniejsza jednak fakt, że rekomendacje nie są prawnie wiążące.

Analiza z dnia 1 sierpnia 2011 r.

Proponowane działania należy ocenić następująco:

Stabilność makroekonomiczna, w szczególności dotycząca konsolidacji budżetów: Wezwanie do szybkiej konsolidacji krajowych budżetów oraz do ścisłego przestrzegania uzgodnionych terminów korygowania deficytów jest słuszne. W trakcie kryzysu finansowego i gospodarczego deficyty publiczne i zadłużenie Państw Członkowskich znacząco wzrosły. Mimo to rekomendacje UE związane z planowaniem krajowych budżetów powinny raczej na przestrzeganiu kryteriów stabilności, a nie na wykorzystywaniu budżetów do realizacji celów UE, takich jak strategia „Europa 2020”. Łączenie rekomendacji gospodarczych i budżetowych, jak w przypadku zaleceń ochrony konkretnych pozycji w budżetach, utrudnia egzekwowanie kryteriów stabilności i z tego powodu nie powinno mieć miejsca.

Przewidziany w regulacjach obowiązek corocznej redukcji deficytu strukturalnego o 0,5 proc. PKB (art. 3 (4) VO 1467/97) w wielu krajach okaże się niewystarczający, by zagwarantować zrównoważone finansowanie budżetów krajowych w średnim terminie. Wydane Państwom Członkowskim zalecenie, by konsolidacja budżetów odbywała się w szerszym zakresie niż wymagają tego przepisy jest więc słuszne – także w przypadku Państw Członkowskich o relatywnie niskim deficycie, np. Niemiec.

By usunąć zaburzenia równowagi makroekonomicznej, znajdujące odzwierciedlenie w różnym poziomie konkurencyjności Państw Członkowskich, państwa strefy euro notujące strukturalny deficyt na rachunku obrotów bieżących muszą zwiększyć swą konkurencyjność poprzez zmniejszenie realnych wynagrodzeń i zwiększenie produkcji. Zalecane przez Komisję Europejską równe tempo dla wszystkich Państw Członkowskich nie wystarczy. Kryzys zadłużenia państw wyraźnie pokazał, że zaburzenia równowagi makroekonomicznej, szczególnie w postaci nierównowagi na rachunku obrotów bieżących, w dłuższej perspektywie nie służą zrównoważonemu rozwojowi i zagrażają stabilności strefy euro. Dlatego też reformy wymagają nawet państwa o nadwyżce na rachunku obrotów bieżących. Na przykład Niemcy powinny poprawić warunki do inwestowania poprzez dalsze otwieranie rynku usług i sektorów sieciowych, a także zapewnić przestrzeganie przez rządy federalne przepisów hamujących narastanie długów.

Reformowanie rynków pracy: Zalecenia dotyczące rynków pracy są słuszne z punktu widzenia ograniczenia bezrobocia, w niektórych kwestiach wymagają jednak uszczegółowienia.

Nie ma uzasadnienia zalecenie, by znieść możliwość wspólnego opodatkowania małżonków i zastąpić to rozwiązaniem opodatkowaniem indywidualnym – miałyby to sprawić, że dla osób zapewniających drugie źródło dochodu w rodzinie praca stałaby się bardziej atrakcyjna. Komisja nie zauważyła faktu, że sensem wspólnego opodatkowania par jest zagwarantowanie neutralnego wpływu systemu podatkowego na decyzję o powiększaniu rodziny lub podejmowaniu atrakcyjnej pracy. Wspólne opodatkowanie zmniejsza obciążenia wynikające z podatków w porównaniu z opodatkowaniem indywidualnym. Utrata dochodów wynikająca z przejścia obowiązków domowych jest więc częściowo zrekomensowana. Wspólne opodatkowanie [według zasad obowiązujących w Niemczech – przyp. tłum.] może co prawda prowadzić do tego, że osoba zapewniająca drugie źródło dochodów w rodzinie „wpadnie” w wyższy próg podatkowy, jednak para rozumiana jako jeden podmiot ekonomiczny z tego rozwiązania skorzysta.

By rynek pracy był rzeczywiście atrakcyjny dla osób zapewniających drugie źródło dochodu w rodzinie, konieczny jest rozwój infrastruktury służącej opiece nad dziećmi. Rodzice często rezygnują z podejmowania atrakcyjnej pracy właśnie ze względu na brak infrastruktury zapewniającej opiekę nad dziećmi lub nieelastyczne warunki pracy, a nie ze względu na sposób opodatkowania. Elastyczność godzin pracy jest jednak ograniczona ze względu na interesy biznesu.

Pobudzenie wzrostu: Propozycje zmierzające do poprawy struktury sieciowej w energetyce i transporcie są absolutnie konieczne, by ukończyć tworzenie jednolitego rynku.

Rozwój transgranicznych połączeń energetycznych oraz rozdzielenie produkcji i przesyłu energii to kluczowe warunki powstania konkurencyjnego, jednolitego rynku energii, oraz do tego, by infrastruktura nadążała za dyktowanym przez polityków tempem rozwoju energetyki odnawialnej.

Wezwanie do zwiększenia dostępności kapitału wysokiego ryzyka dla „innowacyjnych przedsiębiorstw” oraz sektora MŚP jest właściwe, kapitał ten jest bowiem nieodzowny do sfinansowania przełomowych innowacji, a przez to jest podstawowym warunkiem uzyskania wysokiego wzrostu gospodarczego.

Temu wzrostowi zagraża jednak pomysł Komisji, by „strategicznie” wykorzystywać inwestycje realizowane w ramach zamówień publicznych. Oznacza to, że zamówienia publiczne powinny służyć jako środek do przyspieszenia rozwoju lub wprowadzenia na rynek wybranych technologii oraz jako dźwignia dla innowacji, ochrony środowiska lub pobudzenia zatrudnienia. Decyzje inwestycyjne powinny być jednak pozostawione w wyłącznych kompetencjach przedsiębiorstw, to one bowiem potrafią najlepiej przewidzieć trendy w przyszłości; szanse i zagrożenia są dzięki temu udziałem tego samego podmiotu. Wysiłki podejmowane w celu wywarcia politycznego wpływu [na decyzje inwestycyjne], zwiększają ryzyko realizacji nieoptymalnych inwestycji oraz skierowania zasobów finansowych do obszarów, w których zaowocują one produkcją o nieefektywnym charakterze. Co więcej, pociąga to za sobą ryzyko wywołania zachowań oportunistycznych.

Ocena prawna

Ocena kompetencji prawnych

Unia Europejska jest upoważniona do przedstawiania niewiążących prawnie „wskazówek” dla Państw Członkowskich, monitorowania tego, czy państwa się do nich stosują oraz formułowania ostrzeżeń i zaleceń pod adresem konkretnych państw (art. 121 TFEU – Wskazówki dotyczące polityki gospodarczej). Co więcej, UE jest upoważniona do koordynowania i nadzorowania dyscypliny budżetowej, w szczególności w krajach strefy euro (art. 136 TFEU – funkcjonowanie unii gospodarczej i monetarnej).

Analiza z dnia 1 sierpnia 2011 r.

Pomocniczość

Koordinacja polityki gospodarczej w krajach strefy euro na poziomie UE jest słuszna. Ze względu na istnienie wspólnej waluty, dostosowanie kursów wymiany walut do wydarzeń makroekonomicznych nie jest już możliwe. W rezultacie polityka ekonomiczna każdego z Państw Członkowskich wywiera realny wpływ na inne kraje.

WNIOSKI

Większość zaleceń jest odpowiednia, biorąc pod uwagę potrzebę zmniejszenia stopnia zadłużenia Państw Członkowskich i zwiększenia ich konkurencyjności. Rekomendacje Unii powinny jednak skupiać się na kwestii przestrzegania kryteriów stabilności, a nie wykorzystywać planowanie krajowych budżetów jako środka służącego realizacji celów UE. Propozycje dotyczące rozwoju infrastruktury sieciowej w energetyce i transporcie mają kluczowe znaczenie dla ukończenia budowy jednolitego rynku. Wzywając do „indywidualnego” opodatkowania par małżeńskich Unia zapomina o fakcie, że celem wspólnego opodatkowania jest to, by podatki miały neutralny wpływ na decyzje o powiększaniu rodziny lub podejmowaniu atrakcyjnej pracy. „Strategiczne” wykorzystanie zamówień publicznych zagraża wzrostowi gospodarstwu i stwarza zagrożenie, że środki finansowe zostaną wydane nieefektywnie.

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

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

Więcej informacji: www.for.org.pl