

## II

(Akty przyjęte na mocy Traktatów WE/Euratom, których publikacja nie jest obowiązkowa)

## ZALECENIA

## RADA

## ZALECENIE RADY

z dnia 14 maja 2008 r.

w sprawie ogólnych wytycznych polityki gospodarczej państw członkowskich i Wspólnoty (2008–2010)

(2008/390/WE)

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, w szczególności jego art. 99 ust. 2,

uwzględniając wniosek Komisji,

uwzględniając dyskusję Rady Europejskiej w dniach 13 i 14 marca 2008 r.,

a także mając na uwadze że, rezolucja w sprawie zalecenia Komisji została przyjęta przez Parlament Europejski,

NINIEJSZYM ZALECA:

## SEKCJA A

**POLITYKI MAKROEKONOMICZNE NA RZECZ WZROSTU I ZATRUDNIENIA****A.1. Polityki makroekonomiczne stwarzające warunki więk-szego wzrostu i zatrudnienia**

*Zapewnianie stabilności gospodarczej w celu zwiększenia zatrudnienia i potencjału wzrostu*

Skuteczne polityki makroekonomiczne oraz reformy strukturalne rynku towarowego, rynku pracy i rynku kapitałowego odgrywają istotną rolę we wspieraniu zrównoważonego wzrostu gospodarczego i w pełnym wykorzystaniu potencjału wzrostu. Przyczynić się do tego może polityka pieniężna przez dążenie do stabilności cen oraz, bez uszczerbku dla realizacji tego celu, przez wspieranie innych ogólnych polityk gospodarczych w dziedzinie wzrostu i zatrudnienia. W przypadku nowych państw członkowskich ważne będzie, aby polityki pieniężne i polityki w zakresie kursu walutowego przyczyniały się do osiągnięcia konwergencji. Systemy kursu walutowego stanowią istotną część całościowych ram polityki gospodarczej

i pieniężnej i powinny być ukierunkowane na osiągnięcie rzeczywistej oraz trwałej nominalnej konwergencji. Działaniom tym powinno sprzyać uczestnictwo w mechanizmie kursu wymiany walut (ERM II), na właściwym etapie po przystąpieniu do tego mechanizmu.

Zapewnienie mocnej pozycji budżetowej umożliwi pełne i symetryczne działanie automatycznych stabilizatorów budżetowych w trakcie cyklu, tak aby produkcja mogła ustabilizować się w okolicach poziomu potencjalnego. Przed państwami członkowskimi, które już osiągnęły mocną pozycję budżetową, stoi zadanie polegające na utrzymaniu tej sytuacji. Pozostałe państwa członkowskie muszą przyjąć wszelkie niezbędne środki naprawcze zmierzające do realizacji wyznaczonych średniookresowych celów budżetowych, w szczególności w sytuacji ewentualnego polepszenia warunków gospodarczych, co pozwoli uniknąć powadzenia polityk procyklicznych i zapewnić odpowiednie warunki dla pełnego funkcjonowania automatycznych stabilizatorów w ramach cyklu przed kolejnym pogorszeniem koniunktury gospodarczej. W szczególności zgodnie ze sprawozdaniem w sprawie reformy paktu stabilności i wzrostu, zatwierdzonym przez Radę Europejską dnia 22 marca 2005 r., państwa członkowskie strefy euro i państwa uczestniczące w ERM II, które nie osiągnęły jeszcze swoich średniookresowych celów budżetowych, powinny doprowadzić do rocznej korekty wyniku w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne, po skorygowaniu o działania jednorazowe i tymczasowe, wynoszącej 0,5 % PKB, co stanowi wartość odniesienia.

W przypadku poszczególnych państw członkowskich średniookresowe cele budżetowe są zróżnicowane ze względu na różnorodność sytuacji gospodarczych i pozycji budżetowych oraz kierunek ich zmian. Zgodnie z reformą paktu stabilności i wzrostu z roku 2005 średniookresowe cele budżetowe zostaną poddane przeglądowi, tak aby lepiej uwzględniały obciążenie budżetu wynikające ze starzenia się społeczeństwa. Ponadto również zgodnie z reformą z roku 2005, wprowadzanie lub wzmacnianie krajowych zasad i instytucji budżetowych, w tym mechanizmów kontroli, może w sposób użyteczny uzupełniać pakt i wspierać realizację jego celów.

W przypadku niektórych państw członkowskich dodatkowym wyzwaniem polityki gospodarczej jest funkcjonowanie w ramach procesu szybkiego nadrobienia zaległości rozwojowych, któremu w różnym stopniu towarzyszą deficyty zewnętrzne, gwałtowna ekspansja kredytowa i pogłębianie rynku finansowego. Restrykcyjna polityka budżetowa, skuteczny nadzór finansowy oraz wspieranie konkurencyjności mają zasadnicze znaczenie dla utrzymywania pod kontrolą nierównowagi zewnętrznej i wewnętrznej. Ostrożny kurs polityki budżetowej jest ważnym sposobem utrzymywania deficytów zewnętrznych na poziomie, na którym możliwe jest zapewnienie stabilnego finansowania zewnętrznego. Restrykcyjna polityka budżetowa, która przyczynia się do osiągnięcia stabilnej pozycji budżetowej, może również zmniejszyć ryzyko gwałtownego wzrostu popytu krajowego powodującego stały wzrost inflacji oraz przeciwdziałać pojawieniu się zagrożeń makrofinansowych, które mogą wywoływać gwałtowne wahania realnych kursów walutowych i długotrwałą utratę konkurencyjności. Reformy strukturalne i właściwa koordynacja polityk odgrywają kluczową rolę we wspieraniu gospodarek w radzeniu sobie z ewentualnymi negatywnymi skutkami rozwoju sytuacji gospodarczej na świecie.

Wytyczna 1. Zapewnienie stabilności gospodarczej na rzecz trwałego wzrostu

- 1) Zgodnie z paktem stabilności i wzrostu państwa członkowskie powinny przestrzegać swoich średniookresowych celów budżetowych. Do czasu osiągnięcia tego celu powinny one podejmować wszelkie środki korygujące niezbędne do jego realizacji. Państwa członkowskie powinny unikać procyklicznych polityk budżetowych. Ponadto konieczne jest, aby państwa członkowskie posiadające nadmierny deficyt, podjęły skuteczne działania w celu zapewnienia szybkiej korekty nadmiernych deficytów.
- 2) Państwa członkowskie mające deficyt na rachunku obrotów bieżących, którego trwałe finansowanie jest zagrożone, powinny dążyć do skorygowania tego deficytu przez wdrażanie reform strukturalnych, zwiększanie konkurencyjności zewnętrznej i, w stosownych przypadkach, przez stosowanie polityk budżetowych. Zob. także: zintegrowana wytyczna „Poprawa dynamiki i funkcjonowania UGW” (nr 6).

*Zabezpieczenie równowagi gospodarczej i budżetowej jako podstawa wzrostu zatrudnienia*

Jeżeli nie przeprowadzi się zmiany polityk i ogólniejszych zmian wzorców zachowań, starzejące się społeczeństwo Europy będzie stanowić zagrożenie dla długoterminowej stabilności gospodarki Unii Europejskiej przez niższy potencjalny wzrost produkcji *per capita* spowodowany zmniejszeniem się liczby osób w wieku produkcyjnym, a także przez wyższe wydatki na system emerytalny, system zabezpieczenia społecznego, system opieki zdrowotnej oraz system opieki długoterminowej. Jeżeli w odpowiednim czasie nie rozwiąże się problemów wynikających z ewentualnego urzeczywistnienia się takiego scenariusza rozwoju wypadków, obciążenie długiem może znacznie wzrosnąć. Ze sprawozdania Komisji w sprawie zrównoważonego rozwoju wynika, że w kilku państwach członkowskich istnieje wysokie ryzyko utraty równowagi gospodarczej, a w szeregu innych państw członkowskich ryzyko to kształtuje się na średnim poziomie.

Państwa członkowskie powinny zająć się skutkami gospodarczymi starzenia się społeczeństw zgodnie z ustaloną trójtorową strategią przeciwdziałania budżetowym skutkom starzenia się społeczeństwa. Strategia ta obejmuje właściwe połączenie różnych polityk mające na celu osiągnięcie odpowiedniego tempa redukcji długu, w tym przez realizację średniookresowych celów budżetowych oraz stwarzanie zachęt do podnoszenia stóp zatrudnienia i zwiększania podaży pracy, tak, aby zrównoważyć skutki przyszłych spadków liczby osób w wieku produkcyjnym, a także przez reformy systemu emerytalnego i systemu opieki zdrowotnej. Istotna jest także modernizacja systemów zabezpieczenia społecznego, która pozwoli na zagwarantowanie ich rentowności, stwarzanie zachęt dla osób w wieku produkcyjnym do aktywności na rynku pracy i jednocześnie wspieranie realizacji ich celów w zakresie dostępności i dostosowania do potrzeb. Lepsza interakcja między systemami zabezpieczenia społecznego a rynkami pracy może przyczynić się do usuwania zaburzeń i zachęcać do wydłużania okresu pracy zawodowej w kontekście zwiększonej średniej długości życia. Polityki ukierunkowane na promowanie zdrowia, w tym profilaktyczna opieka zdrowotna, mogłyby się przyczynić do zwiększenia liczby lat przeżytych w zdrowiu i jednocześnie wesprzeć stabilność systemów opieki zdrowotnej.

Wytyczna 2. Zapewnianie równowagi gospodarczej i budżetowej jako podstawa wzrostu zatrudnienia

Państwa członkowskie, biorąc pod uwagę przewidywane koszty związane ze starzeniem się społeczeństwa, powinny:

- 1) zmniejszać, w odpowiednim tempie, dług sektora instytucji rządowych i samorządowych w celu wzmocnienia finansów publicznych;
- 2) reformować i wzmacniać systemy emerytalne, zabezpieczeń społecznych i opieki zdrowotnej celem zagwarantowania ich rentowności, dostosowania ich do potrzeb społeczeństwa i zapewnienia dostępności;
- 3) przyjąć odpowiednie środki zmierzające do zwiększenia liczby osób czynnych zawodowo i zwiększenia podaży pracy, szczególnie wśród kobiet, młodych i starszych pracowników, a także propagować podejście do pracy zgodne z cyklem życia człowieka w celu zwiększenia liczby godzin przepracowanych w gospodarce.

Zob. również: zintegrowana wytyczna „Promowanie podejścia do pracy zgodnego z cyklem życia człowieka” (nr 18 oraz 4, 19, 21)

*Promowanie efektywnej alokacji zasobów zorientowanej na wzrost i zatrudnienie*

Aby sektor publiczny w pełni mógł przyczynić się do wzrostu i zatrudnienia, niezbędne są dobrze opracowane systemy podatkowe i systemy wydatków, które wspierają efektywną dystrybucję zasobów. Cel ten można osiągnąć – nie zakłócając realizacji celów polegających na osiągnięciu stabilności i równowagi

gospodarczej – przez przesuwanie wydatków na korzyść kategorii przyczyniających się do wzrostu, takich jak badania i rozwój, infrastruktura materialna, technologie przyjazne środowisku, kapitał ludzki oraz wiedza. Zasoby publiczne muszą być wykorzystywane w sposób możliwie najefektywniejszy i najskuteczniejszy. Państwa członkowskie mogą wspomagać kontrolę poszczególnych kategorii wydatków przez dostatecznie skutecznie działające instytucje budżetowe i ramy budżetowe, takie jak korzystanie z reguł wydatkowania i budżetowania osiągnięć, co pozwala koncentrować się na rzeczywistych osiągnięciach zamiast na wydatkach, a także przez stworzenie mechanizmów oceny, które mają zadbać o to, aby środki przyjmowane w ramach poszczególnych reform oraz ogólne pakiety reform były prawidłowo opracowywane. Główne priorytety gospodarki UE obejmują dbanie o to, aby struktury podatkowe oraz interakcje między tymi strukturami a systemami świadczeń socjalnych zwiększały zachęty do podjęcia pracy i inwestowania, przyczynianie się do zwiększenia potencjału wzrostu przez zwiększanie zatrudnienia i inwestycji oraz podnoszenie efektywności i skuteczności wydatków w celu poprawy jakości finansów publicznych.

*Wytyczna 3. Promowanie efektywnej alokacji zasobów zorientowanej na wzrost i zatrudnienie*

Państwa członkowskie powinny, bez uszczerbku dla realizacji wytycznych dotyczących stabilności i równowagi gospodarczej, dokonać zmian w strukturze wydatków publicznych na korzyść kategorii przyczyniających się do wzrostu gospodarczego zgodnie ze strategią lizbońską, dostosować struktury podatkowe celem zwiększenia potencjału wzrostu, zagwarantować funkcjonowanie mechanizmów pozwalających ocenić związku między wydatkami publicznymi a realizacją celów danej polityki, a także zapewnić ogólną spójność pakietów reform.

Zob. również: zintegrowana wytyczna „Wspieranie zrównoważonego wykorzystania zasobów i wzmacnianie efektów synergii pomiędzy ochroną środowiska a wzrostem gospodarczym” (nr 11).

*Dbanie o to, aby zmiany płac przyczyniały się do wzrostu i stabilności oraz aby stały się elementem uzupełniającym reformy strukturalne*

Zmiany płac mogą przyczyniać się do stworzenia stabilnych warunków makroekonomicznych oraz do stymulującej wzrost zatrudnienia kombinacji polityki budżetowej i monetarnej. Aby tak się stało, rzeczywiste podwyżki płac muszą odpowiadać danemu wzrostowi wydajności w perspektywie średniookresowej i być spójne ze wskaźnikiem rentowności, który umożliwia podejmowanie inwestycji sprzyjających zwiększaniu wydajności, zdolności produkcyjnych i zwiększaniu zatrudnienia. Również działania tymczasowe, takie jak zmiana wydajności spowodowana czynnikami cyklicznymi lub jednorazowe zwwyżki stopy inflacji zasadniczej nie mogą prowadzić do nietrwałego wzrostu wynagrodzeń, natomiast zmiany płac muszą odzwierciedlać warunki istniejące na lokalnych rynkach pracy. W krajach, które odnotowują zmniejszające się udziały w rynku, niezbędne jest prowadzenie umiarkowanej polityki płacowej oraz realizacja reform przyczyniających się do zwiększenia wydajności, po to, aby zapewnić korektę jednostkowych kosztów pracy w celu przywrócenia konkurencyjności. Kwestie te powinny być uwzględnione w stałym dialogu i ciągłej wymianie informacji między władzami pieniężnymi i budżetowymi oraz partnerami społecznymi w ramach dialogu makroekonomicznego.

*Wytyczna 4. W celu zadbania o to, aby zmiany płac przyczyniały się do stabilności makroekonomicznej i wzrostu oraz do zwiększenia zdolności przystosowawczej, państwa członkowskie powinny wspierać tworzenie odpowiednich ram dla systemów negocjacji płacowych, przy pełnym poszanowaniu roli poszczególnych partnerów społecznych, z myślą o promowaniu zmian płac nominalnych i kosztów pracy, w zgodzie ze stabilnością cenową oraz tendencją rozwoju wydajności średnioterminowej, z uwzględnieniem różnic w kwalifikacjach i warunkach na lokalnych rynkach pracy.*

Zob. również: zintegrowana wytyczna „Kształtowanie sprzyjających zatrudnieniu kosztów pracy oraz mechanizmów ustalania płac” (nr 22).

*Wspieranie spójnych polityk makroekonomicznych, polityk strukturalnych i polityk w dziedzinie zatrudnienia*

Zadaniem solidnych polityk makroekonomicznych jest stworzenie warunków sprzyjających powstawaniu nowych miejsc pracy i wzrostowi. Reformy strukturalne w powiązaniu z dobrą sytuacją budżetową w perspektywie krótko- i średniookresowej mają zasadnicze znaczenie dla zwiększenia wydajności i zatrudnienia w perspektywie średniookresowej, prowadząc tym samym do pełnego wykorzystania potencjału wzrostu i do jego zwiększenia. Przyczyniają się one także do zwiększenia równowagi budżetowej, stabilności makroekonomicznej i odporności na wstrząsy. Jednocześnie odpowiednie polityki makroekonomiczne odgrywają podstawowe znaczenie w uzyskaniu pełnych korzyści z reform strukturalnych w dziedzinie wzrostu i zatrudnienia. Jednym z głównych elementów ogólnej strategii gospodarczej państw członkowskich jest dbanie o to, aby posiadały one spójny pakiet polityk strukturalnych wspierających i wspieranych przez ogólne ramy makroekonomiczne. W szczególności konieczne jest, aby reformy rynkowe i inwestycje w kapitał ludzki zwiększały ogólną zdolność adaptacji i dostosowywania się gospodarek w reakcji na cykliczne zmiany warunków gospodarczych, jak również na trendy długookresowe, takie jak globalizacja czy rozwój technologiczny. Pod tym względem istotne znaczenie mają reformy systemów podatków i systemów świadczeń socjalnych, tak aby praca stała się opłacalna oraz aby zminimalizować utrudnienia zniechęcające do aktywności na rynku pracy.

*Wytyczna 5. Promowanie większej spójności między politykami makroekonomicznymi, politykami strukturalnymi i politykami w dziedzinie zatrudnienia*

Państwa członkowskie powinny przeprowadzać reformy rynku pracy i rynku towarowego, które jednocześnie zwiększają potencjał wzrostu i wzmacniają ramy makroekonomiczne przez zwiększanie elastyczności, mobilności czynników produkcji i zdolności przystosowawczych na rynku pracy i rynku towarowym, reagując na globalizację, postęp technologiczny, zmiany popytu oraz zmiany cyklu gospodarczego. W szczególności państwa członkowskie powinny: nadać nowy impuls reformie podatków i świadczeń socjalnych w celu zwiększenia motywacji i opłacalności pracy; zwiększyć zdolności dostosowawcze rynków pracy, łącząc elastyczność zatrudnienia z bezpieczeństwem, a także zwiększać szanse na rynku pracy przez inwestowanie w kapitał ludzki.

Zob. również: zintegrowana wytyczna „Promowanie elastyczności przy równoczesnym zapewnianiu bezpieczeństwa zatrudnienia oraz ograniczanie segmentacji rynku pracy, z należytym uwzględnieniem roli partnerów społecznych” (nr 21, nr 19).

#### A.2. Zapewnienie dynamiki i właściwego funkcjonowania strefy euro

Cztery nowe kraje przystąpiły do strefy euro od czasu jej utworzenia prawie dziesięć lat temu. Euro pomogło utrwalić stabilność gospodarczą w krajach strefy euro – powstały w tych krajach korzystne warunki finansowania, a negatywne skutki fluktuacji kursów walutowych przestały być odczuwalne. Ograniczony wzrost gospodarczy w niektórych częściach strefy euro i utrzymujące się różnice w tempie wzrostu i poziomie inflacji pomiędzy poszczególnymi krajami strefy euro nasuwają pytania dotyczące tego, czy wewnętrzne dostosowania w strefie euro przebiegają płynnie, wskazując, że być może narzędzia polityki gospodarczej i struktury zarządzania nie zostały jeszcze całkowicie dostosowane, tak aby można było w pełni czerpać korzyści z unii monetarnej. Jako że państwa strefy euro nie mogą już samodzielnie stosować narzędzi polityki pieniężnej i polityki w zakresie kursu walutowego, dalsze reformy strukturalne mają kluczowe znaczenie dla wspierania sprawnego reagowania tych krajów na wstrząsy gospodarcze i odzyskiwania przez nie konkurencyjności, co prowadzi z kolei do zdecydowanego utrwalenia wzrostu gospodarczego.

Kombinacja polityki budżetowej i monetarnej w strefie euro musi sprzyjać wzrostowi gospodarczemu, a zarazem zapewniać długookresową równowagę i stabilność. W chwili obecnej ważne jest, aby ta kombinacja polityk wzmacniała zaufanie konsumentów i inwestorów, co między innymi oznacza konieczność utrzymania stabilności średniookresowej. Polityka budżetowa musi, z jednej strony, zapewnić pozycję budżetową, która będzie sprzyjać stabilności cen i która pozwala na niezbędne przygotowania związane ze skutkami starzenia się społeczeństwa, a z drugiej strony osiągnąć strukturę wydatków i dochodów publicznych, która będzie sprzyjać wzrostowi gospodarczemu. W kwietniu 2007 roku Eurogrupa uzgodniła, że „korzystając ze sprzyjających czynników cyklicznych, większość członków strefy euro osiągnie swoje średniookresowe cele budżetowe w roku 2008 lub 2009, a wszyscy powinni starać się o ich osiągnięcie najpóźniej do roku 2010”. Wskutek wysokiego udziału sektora publicznego w działaniach gospodarczych w strefie euro jakość finansów publicznych ma znaczny wpływ na wyniki gospodarcze. Niezwykle istotne jest także efektywne i skuteczne korzystanie z zasobów, jako że takie postępowanie przyczynia się do zwiększenia potencjału wzrostu i zminimalizowania zaburzeń wynikających z finansowania działalności publicznej. Całościowe reformy strukturalne umożliwią strefie euro zwiększenie potencjału wzrostu wraz z upływem czasu; dzięki nim silniejszy wzrost gospodarczy nie będzie groził wyższą inflacją. Dla państw członkowskich należących do strefy euro szczególnie istotne są reformy sprzyjające bardziej elastycznemu, otwartemu dla wszystkich i zintegrowanym rynkom pracy, większej konkurencji na rynkach towarowych i głębszej integracji rynków finansowych, połączone z politykami makroekonomicznymi zorientowanymi

na wzrost i stabilność, ponieważ mają one duży wpływ na zdolność tych państw do odpowiednich reakcji dostosowawczych na wstrząsy.

Aby przyczynić się do międzynarodowej stabilności gospodarczej i lepiej reprezentować swoje interesy gospodarcze, konieczne jest, aby strefa euro odgrywała adekwatną rolę w ramach międzynarodowej współpracy w zakresie polityki pieniężnej i gospodarczej. Pomimo tego, że powołanie przewodniczącego Eurogrupy na dwuletnią kadencję, rozpoczynającą się od 2005 r., przyniosło większą stabilność, jeśli chodzi o reprezentowanie strefy euro za granicą, reprezentowanie to należy nadal wzmacniać zgodnie z obowiązującymi umowami, tak aby strefa euro mogła spełniać przewodnią strategiczną rolę w rozwoju globalnego systemu gospodarczego, współmierną do jej znaczenia gospodarczego.

W strefie euro, gdzie bardzo silny wpływ mają efekty uboczne wynikające ze wzajemnych powiązań, wspólny plan działania jest najpilniej potrzebny. Posiadanie wspólnej waluty oraz wspólnej polityki pieniężnej nadaje koordynacji dodatkowego wymiaru, co może wzmocnić znaczenie strefy euro dla generowania wzrostu i zwiększenia zatrudnienia w całej UE.

Wytyczna 6. Poprawa dynamiki i funkcjonowania UGW – państwa członkowskie należące do strefy euro muszą zapewnić lepszą koordynację swoich polityk gospodarczych i budżetowych, a w szczególności:

- 1) zwracać szczególną uwagę na równowagę budżetową finansów publicznych, w pełni zgodną z paktem stabilności i wzrostu;
- 2) przyczynić się do takiej kombinacji polityki budżetowej i monetarnej, która wspiera ożywienie gospodarcze, przy zachowaniu stabilności cen, a tym samym umacnia zaufanie ze strony przedsiębiorców i konsumentów w perspektywie krótkookresowej i jednocześnie jest zgodna z celami długookresowego trwałego wzrostu;
- 3) intensywnie prowadzić reformy strukturalne, które przyczynią się do zwiększenia długookresowego potencjalnego wzrostu w strefie euro oraz doprowadzą do poprawy wydajności, konkurencyjności oraz zdolności dostosowywania gospodarki w przypadku wstrząsów asymetrycznych, ze szczególnym uwzględnieniem polityk w dziedzinie zatrudnienia; oraz
- 4) zapewnić wpływ strefy euro na światowy system gospodarczy, współmierny do jej znaczenia gospodarczego.

## SEKCJA B

**REFORMY MIKROEKONOMICZNE MAJĄCE NA CELU ZWIĘKSZENIE EUROPEJSKIEGO POTENCJAŁU WZROSTU**

W celu podniesienia potencjału wzrostu UE i zwiększenia stabilności makroekonomicznej konieczne jest przeprowadzenie reform strukturalnych, ponieważ zwiększają one efektywność i zdolności dostosowawcze gospodarki europejskiej. Wzrost wydajności napędzany jest przez konkurencję, kapitał ludzki, inwestycje i innowacje. Zwiększanie potencjału wzrostu Europy wymaga postępów zarówno w zakresie tworzenia nowych miejsc pracy, jak i pod względem wzrostu wydajności. Przez ponad dziesięć lat wzrost wydajności w UE był wolniejszy niż w Stanach Zjednoczonych, od połowy 2005 r. przyspieszył on jednak, chociaż w niektórych sektorach usługowych jest w fazie zastoju. Utrzymanie tej tendencji jest głównym wyzwaniem stojącym przed Unią, szczególnie w świetle starzenia się jej społeczeństwa. Szacuje się, że sam czynnik starzenia się społeczeństwa spowoduje zmniejszenie prawie o połowę obecnego tempa potencjalnego wzrostu. Dalszy wzrost wydajności, lepiej wykształcona, wykwalifikowana i zmotywowana siła robocza oraz wydłużanie czasu pracy są zatem niezbędne do utrzymania i zwiększenia standardu życia w przyszłości oraz do zapewnienia wysokiego poziomu ochrony socjalnej. Ponadto ściślejsza współpraca między różnymi poziomami sprawowania rządów umożliwi spójniejsze, lepiej skoordynowane i skuteczniejsze formułowanie polityk.

**B.1. Wiedza i innowacje siłą napędową trwałego wzrostu**

Wiedza zgromadzona dzięki inwestycjom w badania i rozwój, innowacje, edukację, kwalifikacje i naukę przez całe życie jest głównym czynnikiem stymulującym wzrost długookresowy. Polityki mające na celu zwiększenie inwestycji w wiedzę oraz podniesienie zdolności innowacyjnej gospodarki UE są centralnym elementem strategii lizbońskiej na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. Z tego powodu krajowe i regionalne programy na lata 2007–2013 są w coraz większym stopniu ukierunkowane na inwestycje w tych obszarach, zgodnie z celami strategii lizbońskiej.

*Zwiększenie i poprawa inwestycji w dziedzinie badań i rozwoju w celu utworzenia europejskiej przestrzeni wiedzy*

Duże nakłady na badania i rozwój to kluczowy wkład w proces innowacyjności, czyli także w przyszłą konkurencyjność. Badania i rozwój wpływają na wzrost gospodarczy na wiele sposobów: po pierwsze, mogą przyczynić się do powstawania nowych rynków lub procesów produkcyjnych; po drugie, mogą prowadzić do stopniowych ulepszeń już istniejących produktów i procesów produkcyjnych; po trzecie, zwiększają zdolności państwa do absorpcji nowoczesnych technologii; a po czwarte, promują potencjał innowacyjności. Istotną rolę w osiągnięciu zrównoważonego wzrostu odgrywają technologie środowiskowe i ekoinnowacje.

UE przeznacza obecnie około 1,85 % PKB na badania i rozwój (choć różnice między poszczególnymi państwami członkowskimi sięgają od poniżej 0,5 % do ponad 4 % PKB). Poziom wydatków na badania i rozwój w porównaniu z PKB nieznacznie się obniżył od roku 2000. Ponadto jedynie około 55 % wydatków na badania w UE finansowane jest przez sektor przedsiębiorstw. Ustalono, że niski poziom inwestycji prywat-

nych w badania i rozwój jest jedną z głównych przyczyn istnienia luki innowacyjnej między UE i Stanami Zjednoczonymi. Konieczne jest przyspieszenie działań na rzecz ustanowienia europejskiej przestrzeni badawczej, a także osiągnięcia ogólnospółnotowego celu zakładającego zwiększenie do 2010 r. poziomu inwestycji w badania do 3 % PKB. Państwa członkowskie wzywa się do przedstawiania, w krajowych programach reform oraz rocznych sprawozdaniach z realizacji, informacji dotyczących docelowych wydatków na badania i rozwój oraz środków osiągnięcia tych celów; należy przy tym zwrócić szczególną uwagę na uwzględnienie wymiaru europejskiego w krajowych strategiach politycznych w dziedzinie badań i rozwoju. Główne wyzwanie polega na stworzeniu przedsiębiorstwom warunków ramowych, instrumentów i zachęt do zwiększenia inwestycji w badania.

Należy poprawić efektywność publicznych wydatków na badania oraz zacieśnić związki pomiędzy badaniami prowadzonymi przez sektor publiczny a sektorem prywatnym. Należy wzmocnić bieguny i sieci doskonałości oraz w skoordynowany sposób rozwinąć nowoczesną infrastrukturę badawczą; lepiej wykorzystywać mechanizmy wsparcia publicznego w celu przyspieszenia innowacji w sektorze prywatnym oraz zagwarantować lepsze wykorzystanie efektu dźwigni inwestycji publicznych i unowocześnione zarządzanie instytucjami badawczymi i wyższymi uczelniami. Zagwarantowanie firmom możliwości działania w konkurencyjnym środowisku jest również istotną kwestią, jako że konkurencja w sposób istotny pobudza wzrost wydatków sektora prywatnego na innowacje. Ponadto należy podjąć stanowcze wysiłki w celu zwiększenia liczby i kwalifikacji naukowców czynnych zawodowo w Europie, w szczególności przez zachęcanie studentów do podejmowania studiów w dziedzinach naukowych, technicznych i inżynierskich; przez wspieranie rozwoju kariery zawodowej oraz międzynarodowej, europejskiej i międzysektorowej mobilności naukowców, w tym przez rekrutowanie i powtórna integrację znakomitych naukowców emigrantów i naukowców z zagranicy, a także zagranicznych studentów. Należy wzmocnić europejski wymiar badań i rozwoju w zakresie wspólnego finansowania, rozwoju masy krytycznej naukowców i optymalnej ilości infrastruktury badawczej na szczeblu UE w dziedzinach priorytetowych wymagających dużych funduszy, oraz przez zmniejszanie barier dla mobilności naukowców, wykładowców uniwersyteckich i studentów. By zwiększyć zdolność do tworzenia i przyjmowania nowej wiedzy, konieczne są większe wysiłki zmierzające do poprawy jakości edukacji, w szczególności edukacji stopnia wyższego, a także do utrzymania tej jakości.

Wytyczna 7. W celu zwiększenia i poprawy inwestycji w dziedzinie badań i rozwoju, w szczególności realizowanych przez sektor prywatny, potwierdza się ogólny cel na 2010 r., zakładający inwestycje na poziomie 3 % PKB, przy odpowiednim podziale między inwestycje prywatne i publiczne; państwa członkowskie określą swoje konkretne poziomy pośrednie. Państwa członkowskie powinny w dalszym ciągu pracować nad kombinacją środków właściwych do pobudzania badań i rozwoju, w szczególności wśród przedsiębiorstw przez:

- 1) lepsze warunki ramowe i zagwarantowanie firmom możliwości działania w wystarczająco konkurencyjnym i atrakcyjnym środowisku;

- 2) zwiększenie skuteczności i efektywności wydatków publicznych na badania i rozwój oraz rozwój partnerstw publiczno-prywatnych;
- 3) rozwijanie i wzmacnianie centrów doskonałości w ramach instytucji edukacyjnych i badawczych w państwach członkowskich, a także tworzenie nowych centrów tego rodzaju, w odpowiednich przypadkach; oraz poprawę współpracy i transferu technologii pomiędzy publicznymi instytucjami badawczymi a przedsiębiorstwami prywatnymi;
- 4) rozwijanie i lepsze wykorzystanie zachęt do wspierania badań i rozwoju w sektorze prywatnym;
- 5) modernizowanie zarządzania instytucjami badawczymi i uczelniami wyższymi;
- 6) zagwarantowanie wystarczającej liczby wykwalifikowanych naukowców przez zachęcanie studentów do podejmowania studiów w dziedzinach naukowych, technicznych i inżynierskich oraz przez wspieranie rozwoju kariery zawodowej i europejskiej, międzynarodowej, jak również międzysektorowej mobilności naukowców i personelu badawczego.

#### Wspieranie innowacji

Czynnikiem, od którego zależy dynamika gospodarki europejskiej, jest jej zdolność do tworzenia oraz do wprowadzania innowacji. Konieczne jest stworzenie ramowych warunków gospodarczych dla innowacji. Wymaga to prawidłowo funkcjonujących rynków finansowych i towarowych, jak również efektywnych i dostępnych środków służących egzekwowaniu praw własności intelektualnej. Innowacje często są wprowadzane na rynek przez nowe przedsiębiorstwa, które mogą mieć szczególne trudności ze zdobywaniem źródeł finansowania. Dlatego też środki mające stymulować powstawanie i rozwój innowacyjnych przedsiębiorstw, między innymi ułatwiające dostęp do źródeł finansowania, powinny doprowadzić do intensyfikacji działalności innowacyjnej. Rozpowszechnianie technologii oraz polityki na rzecz lepszej integracji krajowych systemów innowacji i edukacji może być wspierane przez rozwój biegunów i sieci innowacji oraz usług wspierających innowacje skierowanych do MŚP. Dla krajów i regionów słabiej rozwiniętych szczególnie korzystny jest transfer wiedzy osiągnięty dzięki mobilności naukowców, bezpośrednim inwestycjom zagranicznym (FDI) oraz importowanym technologiom. Zasadnicze znaczenie ma dalsze wzmacnianie integracji w ramach tzw. trójkąta wiedzy, na który składają się badania i rozwój, edukacja i innowacje. Szczególnie wysokiej jakości systemy kształcenia i szkolenia są jednymi ze wstępnych warunków doskonałości i innowacyjności.

Ogólnowspólnotowa strategia na rzecz innowacji dotyczy więc praw własności intelektualnej, standaryzacji, wykorzystania zamówień publicznych do wspomagania innowacji, wspólnych inicjatyw technologicznych, zwiększania innowacji na rynkach dominujących, współpracy pomiędzy uniwersytetami, ośrod-

kami badawczymi i biznesem, co obejmuje innowacyjność finansowaną z dowolnych źródeł, wspomagania innowacji w regionach, innowacji w dziedzinie usług i w sferze pozatechnologicznej, poprawiania dostępu biznesu do kapitału podwyższonego ryzyka.

UE powinna więc koniecznie wypracować rozwiązania dotyczące systemu rozstrzygania sporów patentowych na drodze sądowej oraz patentu wspólnotowego.

Wytyczna 8. W celu wspierania wszelkich form innowacji państwa członkowskie powinny skoncentrować się na:

- 1) doskonaleniu usług wspierających innowacje, w szczególności w zakresie rozpowszechniania i transferu technologii;
- 2) tworzeniu i rozwoju biegunów, sieci i inkubatorów innowacji skupiających wyższe uczelnie, instytucje badawcze i przedsiębiorstwa – w tym na szczeblu regionalnym i lokalnym, pomagając zlikwidować różnice technologiczne między regionami;
- 3) wspieraniu transgranicznego transferu wiedzy, przez – między innymi – bezpośrednie inwestycje zagraniczne;
- 4) propagowaniu zamówień publicznych na innowacyjne produkty i usługi;
- 5) lepszym dostępie do krajowych i międzynarodowych źródeł finansowania;
- 6) efektywnych i dostępnych środkach służących egzekwowaniu praw własności intelektualnej.

Rozpowszechnianie technologii informacyjno-komunikacyjnych (TIK) zgodnie z celami i działaniami inicjatywy i2010 również poprawia wydajność w istotny sposób i, co za tym idzie, stymuluje wzrost gospodarczy. UE nie była dotąd w stanie w pełni skorzystać z TIK, zwłaszcza w związku z wciąż utrzymującym się niedoinwestowaniem sektora TIK, innowacji organizacyjnych i umiejętności w obszarze informatycznym. Szersze i bardziej efektywne wykorzystywanie TIK oraz ustanowienie sprawnie funkcjonującego jednolitego rynku w zakresie usług komunikacji elektronicznej zwiększy przysłą konkurencyjność przedsiębiorstw europejskich. Istotne jest także zmniejszenie fragmentacji wewnętrznego e-ryнку i zapobieganie jej przez ustanowienie transeuropejskich e-usług we wszystkich segmentach rynku. Otwarte standardy TIK są przydatną podstawą interoperacyjności i innowacyjności. Należy również zapewnić bezpieczeństwo sieci oraz bezpieczeństwo i prywatność informacji, a także konwergencję. Państwa członkowskie powinny zachęcać do zakładania sieci szerokopasmowych, także w regionach o słabej infrastrukturze, by rozwijać gospodarkę opartą na wiedzy i zmniejszać dysproporcje między regionami w rozwoju gospodarczym, społecznym i kulturowym oraz by wspierać wzrost i innowacyjność nowych usług przez promowanie budowania sieci szerokopasmowych o dużej przepustowości.

Wytuczna 9. W celu ułatwienia rozpowszechniania i efektywnego wykorzystania technologii informacyjno-komunikacyjnych (TIK) oraz tworzenia powszechnego społeczeństwa informacyjnego państwa członkowskie powinny:

- 1) wspierać powszechne korzystanie z TIK w usługach publicznych, MŚP i gospodarstwach domowych;
- 2) ustalić konieczne ramy dla wdrażania powiązanych zmian organizacji pracy w gospodarce;
- 3) wspierać silną gospodarczą obecność Europy w kluczowych segmentach TIK;
- 4) wspierać rozwój silnego sektora TIK oraz sektora treści cyfrowych, a także dobrze funkcjonujących rynków;
- 5) zagwarantować bezpieczeństwo sieci i informacji, jak również spójność i interoperacyjność sieci celem stworzenia przestrzeni informacyjnej bez granic;
- 6) wspierać zakładanie sieci szerokopasmowych, także w regionach o słabej infrastrukturze, w celu rozwijania gospodarki opartej na wiedzy. Zob. również: zintegrowana wytyczna „Promowanie elastyczności przy równoczesnym zapewnianiu bezpieczeństwa zatrudnienia oraz ograniczanie segmentacji rynku pracy, z należyтым uwzględnieniem roli partnerów społecznych” (nr 21).

#### Wzmocnienie konkurencyjnej przewagi europejskiej bazy przemysłowej

Mocna baza przemysłowa ma kluczowe znaczenie dla gospodarki europejskiej. Konkurencyjność UE zależna jest od umiejętności gospodarki do przekierowania działań na nowe sektory o wyższym wzroście wydajności. Podejście, w ramach którego polityki publiczne sprzyjają innowacyjności i zatrudnieniu, polityki regionalne i inne są dobrze zintegrowane przyczynia się do podniesienia jakości europejskiej bazy przemysłowej. Ponadto w celu wzmocnienia i utrzymania wiodącej roli w kwestiach gospodarczych i technologicznych Europa musi zwiększyć swoją zdolność do rozwijania i wprowadzania do obrotu nowoczesnych technologii, w tym TIK i technologii związanych z ochroną środowiska. Należy przeanalizować i wykorzystać efekty synergii uzyskiwane dzięki wspólnemu podejmowaniu wyzwań w dziedzinie badań, prawodawstwa i finansowania na szczeblu europejskim, w przypadku gdy poszczególne państwa członkowskie nie mogą samodzielnie skutecznie poradzić sobie z niedoskonałościami rynku ze względu na wielkość lub zakres

problemów. UE nie udało się wciąż w pełni wykorzystać swojego potencjału technologicznego. Europejska polityka przemysłowa powinna wspierać tworzenie równych warunków dla biznesu opartego na uczciwej konkurencji. Do wykorzystania tego potencjału technologicznego przyczyni się integracja europejskiej jakości oraz rozwój partnerstwa publiczno-prywatnego i współpracy między państwami członkowskimi, w przypadku gdy korzyści dla społeczeństwa są większe od korzyści dla sektora prywatnego.

Wytuczna 10. By wzmocnić konkurencyjną przewagę swojej bazy przemysłowej, Europa potrzebuje trwałej struktury przemysłowej na całym swoim obszarze. Niezbędna realizacja nowoczesnej i aktywnej polityki przemysłowej oznacza wzmocnienie konkurencyjnej przewagi bazy przemysłowej, między innymi przez działania na rzecz tworzenia atrakcyjnych warunków ramowych zarówno dla sektora produkcyjnego, jak i usług, przy jednoczesnym zagwarantowaniu komplementarności działań na szczeblu krajowym, ponadnarodowym i europejskim. Państwa członkowskie powinny:

- 1) rozpocząć od określenia źródeł wartości dodanej i konkurencyjności w kluczowych sektorach przemysłu oraz od podjęcia wyzwań, jakie stawia przed nimi globalizacja;
- 2) skoncentrować się również na rozwoju nowoczesnych technologii i rynków.
  - a) oznacza to w szczególności wolę propagowania nowych inicjatyw technologicznych opartych na partnerstwach publiczno-prywatnych i współpracę między państwami członkowskimi, co pomaga w rozwiązywaniu problemów związanych z rzeczywistymi niedoskonałościami rynku;
  - b) oznacza to także tworzenie oraz rozwijanie sieci klastrów regionalnych lub lokalnych w całej UE przy większym zaangażowaniu MŚP.

Zob. również: zintegrowana wytyczna „Lepsze dostosowywanie się do potrzeb rynku pracy” (nr 20).

#### Wspieranie zrównoważonego wykorzystania zasobów

Długotrwały sukces Unii zależy także od sprostania serii wyzwań w zakresie zasobów naturalnych i środowiska, które, jeśli nie zostaną odpowiednio poważnie potraktowane lub zostaną potraktowane w sposób, który okaże się nieefektywny kosztowo, staną się hamulcem dla przyszłego wzrostu. Ostatnie wydarzenia uwydatniły istotność efektywności energetycznej i wrażliwości europejskiej gospodarki na wahania cen ropy.

Potrzebne jest zintegrowane podejście do klimatu i polityki energetycznej, aby zwiększyć bezpieczeństwo dostaw, zapewnić konkurencyjność gospodarki UE i cenową dostępność energii oraz zapobiegać zmianom klimatu. Państwa członkowskie oraz Komisja powinny wspólnie przyczynić się do osiągnięcia celów UE, takich jak redukcja emisji gazów cieplarnianych o przynajmniej 20 %, przynajmniej 20 % udział energii ze źródeł odnawialnych oraz zwiększenie do 2020 r. wydajności energetycznej o 20 % i przygotowanie do redukcji emisji gazów cieplarnianych do 2020 r. o kolejne 30 %, jako unijnego wkładu w globalne i ogólne porozumienie na okres po 2012 r., w wypadku gdy inne kraje rozwinięte zobowiążą się do podobnych redukcji emisji, a bardziej zaawansowane gospodarczo kraje rozwijające się – do właściwego wkładu. Należy opracować polityki, które zapewnią osiągnięcie celów w sposób najbardziej korzystny z ekonomicznego punktu widzenia i najtańszy. W tym kontekście głównym zadaniem będzie zadbanie o to, aby przekształcenie gospodarki w gospodarkę o niskiej emisji związków węgla odbyło się w sposób niewpływający negatywnie na konkurencyjność UE oraz wspierający stabilność i równowagę finansów publicznych; przekształcenie to powinno także przyczynić się do realizacji szerszych celów w zakresie wzrostu gospodarczego zgodnych ze strategią lizbońską na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. Bardzo istotne jest, by państwa członkowskie nadal przeciwdziałały zmianom klimatu w celu niedopuszczenia do globalnego wzrostu temperatury o więcej niż 2 °C w stosunku do poziomów z okresu przedindustrialnego, jednocześnie realizując cele z Kioto i cele na rok 2020 bez ponoszenia nadmiernych kosztów. Państwa członkowskie powinny przyczynić się do zahamowania utraty różnorodności biologicznej, poczynając od dnia dzisiejszego do roku 2010, i do wykorzystywania funkcji ekosystemów, w szczególności przez włączenie tego wymogu do innych polityk, z uwagi na znaczenie różnorodności biologicznej dla niektórych sektorów gospodarki.

Kluczowe znaczenie ma przygotowanie skutecznej i zrównoważonej polityki transportowej, także przez efektywną internacjonalizację kosztów zewnętrznych. W tym kontekście istotną rolę odgrywa wykorzystanie instrumentów rynkowych tak, aby ceny w większym stopniu odzwierciedlały szkody dla środowiska oraz koszty społeczne; ważne jest także właściwe uwzględnianie sygnałów dotyczących cen. Należy również wzmocnić unijny mechanizm handlu uprawnieniami do emisji. Na zwiększenie innowacyjności i udziału zainteresowanych sektorów w osiągnięciu zrównoważonego rozwoju wpływ mają następujące czynniki: promowanie rozwoju i wykorzystywania technologii ekologicznych i ekoinnowacji, wspieranie proekologicznych zamówień publicznych ze zwróceniem szczególnej uwagi na MŚP, zniesienie szkodliwych dla środowiska dotacji oraz inne narzędzia związane z tym obszarem polityki, w tym podatki, dotacje i inne opłaty związane ze środowiskiem. Przedsiębiorstwa unijne na przykład sytuują się wśród światowych liderów w dziedzinie rozwoju nowoczesnych technologii w zakresie odnawialnych źródeł energii. Dalsze wysiłki na rzecz zwiększonej efektywności energetycznej, a tym samym na rzecz wzrostu gospodarczego i zrównoważonego rozwoju, ważne są w szczególności w kontekście utrzymującej się tendencji zwykłej cen energii oraz kumulujących się zagrożeń dla klimatu.

Wytyczna 11. By wspierać zrównoważone wykorzystywanie zasobów i wzmocnienie efektów synergii pomiędzy ochroną środowiska a wzrostem gospodarczym, państwa członkowskie powinny:

- 1) traktować jako priorytet efektywność energetyczną i kogenerację, rozwój ekologicznie zrównoważonych, odnawialnych źródeł energii oraz szybkie upowszechnianie przyjaznych dla środowiska i ekologicznie wydajnych technologii a) z jednej strony, w ramach rynku wewnętrznego, szczególnie w sektorach transportowym i energetycznym, między innymi w celu uodpornienia gospodarki europejskiej na wahania cen ropy; b) z drugiej strony – względem rynków zewnętrznych, z uwagi na znaczny potencjał eksportowy tego sektora;
- 2) promować rozwój narzędzi służących uwzględnianiu zewnętrznych kosztów ekologicznych oraz zrywaniu relacji między wzrostem gospodarczym a degradacją środowiska. Realizacja tych priorytetowych zadań powinna być zgodna z istniejącym prawodawstwem wspólnotowym oraz działaniami i instrumentami określonymi w planie działania w dziedzinie technologii środowiskowych (ETAP), między innymi przez: a) wykorzystanie instrumentów rynkowych; b) fundusze podwyższonego ryzyka oraz finansowanie badań i rozwoju; c) propagowanie zrównoważonych wzorców produkcji i konsumpcji w tym proekologicznych zamówień publicznych; d) zwracanie szczególnej uwagi na MŚP; oraz e) reformę dotacji, mających znaczący negatywny wpływ na środowisko i niemożliwych do pogodzenia ze zrównoważonym rozwojem, z założeniem ich stopniowego eliminowania;
- 3) dążyć do zahamowania utraty różnorodności biologicznej, poczynając od dnia dzisiejszego do 2010 r., w szczególności przez włączenie tego wymogu do innych polityk, z uwagi na znaczenie różnorodności biologicznej dla niektórych sektorów gospodarki;
- 4) nadal przeciwdziałać zmianom klimatu, realizując cele z Kioto bez ponoszenia nadmiernych kosztów, w szczególności w odniesieniu do MŚP.

Zob. również: zintegrowana wytyczna „Promowanie efektywnej alokacji zasobów zorientowanej na wzrost gospodarczy i zatrudnienie” (nr 3).

## B.2. Europa jako atrakcyjniejsze miejsce inwestowania i pracy

Poziom atrakcyjności Unii Europejskiej jako lokalizacji inwestycji zależy między innymi od wielkości i stopnia otwartości jej rynków, otoczenia regulacyjnego oraz jakości siły roboczej i infrastruktury.



### Poszerzenie i pogłębienie rynku wewnętrznego

Podczas gdy rynek wewnętrzny towarów jest stosunkowo dobrze zintegrowany, rynki usług pozostają, prawnie lub faktycznie, dość podzielone. Pełne i terminowe wdrożenie dyrektywy o usługach będzie istotnym krokiem w kierunku w pełni działającego wewnętrznego rynku usług. Eliminacja wszystkich przeszkód w działaniach transgranicznych, w tym przez zmniejszenie obciążeń administracyjnych, pozwoliłaby także na uwolnienie niewykorzystanego potencjału sektora usług w Europie. Ważna jest poprawa otoczenia podatkowego. Funkcjonowanie jednolitego rynku może zostać usprawnione dzięki stałym staraniom na rzecz rozwiązania problemu oszustw podatkowych i wyeliminowania szkodliwej konkurencji podatkowej oraz dzięki zacieśnionej współpracy w dziedzinie podatków między państwami członkowskimi, a także, w stosownych przypadkach, na szczeblu europejskim, przy poszanowaniu kompetencji krajowych. Prace w tym zakresie będą kontynuowane i obejmą kwestię usuwania przeszkód dla rynku wewnętrznego. Wreszcie pełna integracja rynków finansowych osiągnięta dzięki realizacji strategii przedstawionej w białej księdze w sprawie usług finansowych na lata 2005–2010 wpłynęłaby na zwiększenie produkcji i zatrudnienia przez umożliwienie bardziej efektywnej alokacji kapitału oraz stworzenie korzystniejszych warunków finansowania przedsiębiorczości.

Państwa członkowskie poczyniły postępy w transpozycji dyrektyw dotyczących rynku wewnętrznego. W dalszym ciągu priorytetowe znaczenie powinny mieć jednak działania na rzecz dalszej poprawy tej transpozycji, tak aby możliwe było odnośzenie korzyści z jednolitego rynku europejskiego. Ponadto często dyrektywy nie są prawidłowo wdrażane lub stosowane, co znajduje potwierdzenie w dużej liczbie wszczynanych przez Komisję postępowań w sprawie naruszenia przepisów. Państwa członkowskie powinny wymieniać się najlepszymi praktykami i współpracować z Komisją, aby zagwarantować swoim obywatelom i przedsiębiorcom możliwość czerpania pełnych korzyści z prawodawstwa dotyczącego rynku wewnętrznego. Na przykład wiele ulepszeń można wprowadzić jeszcze w zakresie zamówień publicznych. Ulepszenia te znalazłyby odzwierciedlenie we wzroście liczby takich zamówień ogłaszanych publicznie. Ponadto bardziej otwarta procedura udzielania zamówień pozwoliłaby państwom członkowskim na znaczne oszczędności budżetowe.

**Wytuczna 12.** W celu rozszerzenia i pogłębienia rynku wewnętrznego państwa członkowskie powinny:

- 1) przyspieszyć transpozycję dyrektyw regulujących rynek wewnętrzny;
- 2) obrać jako priorytet dokładniejsze i pełniejsze egzekwowania prawodawstwa z zakresu rynku wewnętrznego;
- 3) wyeliminować pozostałe przeszkody w działalności transgranicznej;
- 4) efektywnie stosować zasady regulujące zamówienia publiczne w UE;

5) promować w pełni funkcjonujący wewnętrzny rynek usług przy jednoczesnym utrzymaniu europejskiego modelu socjalnego;

6) przyspieszyć proces integracji rynku finansowego przez konsekwentne i spójne wdrażanie i egzekwowanie planu działania w zakresie usług finansowych. Zob. również: zintegrowane wytyczne „Lepsze dostosowywanie się do potrzeb rynku pracy” (nr 20).

### Zagwarantowanie otwartych i konkurencyjnych rynków w Europie i poza nią

Otwarta ogólnosiwiatowa wymiana handlowa leży w sferze szczególnego zainteresowania UE. Dzięki pozycji wiodącego światowego partnera handlowego i inwestora nasze nakłady przemysłowe mogą być mniejsze, ceny płacone przez konsumentów niższe, przedsiębiorstwa mogą korzystać z zachęt do zwiększania konkurencyjności i możliwe są nowe inwestycje. Jednocześnie ważne jest, aby UE wykorzystywała swoje wpływy podczas międzynarodowych negocjacji, nakłaniając innych do otwierania coraz bardziej swoich rynków w celu osiągnięcia wzajemnych korzyści. Dlatego UE w dalszym ciągu będzie angażowała się na rzecz likwidowania barier utrudniających wymianę handlową i inwestycje i zdecydowanie przeciwdziałała nieuczciwym praktykom w zakresie wymiany handlowej i inwestycji oraz zakłócaniu konkurencji. Istotna jest również współpraca z naszymi głównymi partnerami handlowymi na rzecz stworzenia wspólnej przestrzeni spójnych regulacji i norm, w tym współpraca na poziomie międzynarodowym na rzecz zwiększenia wydajności i stabilności międzynarodowych rynków finansowych.

Polityka konkurencji odegrała znaczącą rolę w zagwarantowaniu równych reguł gry dla przedsiębiorstw w UE. Pożyteczne może być również przyjrzenie się z szerszej perspektywy ramom prawnym regulującym działalność rynków w celu promowania warunków umożliwiających przedsiębiorstwom efektywną konkurencję, szczególnie z uwzględnieniem zewnętrznych aspektów konkurencyjności podczas opracowywania i realizacji naszych własnych polityk wewnętrznych. Sposobem na szersze otwarcie rynków europejskich na konkurencję może być zmniejszenie ogólnego poziomu istniejącej jeszcze pomocy państwa. Tendencji tej musi towarzyszyć przekierowanie pozostałej pomocy państwa na wsparcie niektórych celów horyzontalnych. Zadanie to ułatwił przegląd zasad pomocy państwa.

Niezwykle efektywnym instrumentem wspierającym konkurencję są reformy strukturalne, które ułatwiają wejście na rynek. Mają one szczególne znaczenie na rynkach, które wcześniej były chronione przed konkurencją ze względu na istnienie postaw przeciwnych konkurencji, monopoli, nadmierną regulację prawną (na przykład zezwolenia, licencje, minimalne wymogi kapitałowe, bariery prawne, godziny otwarcia sklepów, ceny regulowane itp. mogą stanowić przeszkody w rozwoju efektywnego otoczenia konkurencyjnego) lub ze względu na protekcjonizm handlowy.

Ponadto wprowadzenie w życie już uzgodnionych środków dotyczących otwarcia sektorów sieciowych na konkurencję (w dziedzinie energii elektrycznej i gazu, transportu, usług telekomunikacyjnych i pocztowych) powinno przyczynić się do ogólnego spadku cen i większego wyboru, przy jednoczesnym zagwarantowaniu wszystkim obywatelom usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym. Organy odpowiedzialne za konkurencję i uregulowania prawne powinny zapewnić konkurencję na zliberalizowanych rynkach. Konieczne jest zagwarantowanie, że wysokiej jakości usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym będą dostarczane w zadowalającym zakresie i za przystępną cenę.

Konsumenci posiadający więcej praw, którzy dokonują świadomych wyborów w oparciu o rzetelne informacje, szybciej przyniosą zyski wydajnym przedsiębiorcom. Konieczne są dalsze wysiłki na rzecz lepszego egzekwowania przepisów prawnych dotyczących konsumenta, które jednocześnie wzmacniają prawa konsumenta i umożliwiają na rynku wewnętrznym większą konkurencję na poziomie detalicznym.

Zewnętrzne otwarcie na wymianę handlową i inwestycje, przez zwiększanie zarówno eksportu, jak i importu, stanowi ważny bodziec dla wzrostu gospodarczego i zatrudnienia i może tym samym wzmocnić realizację reform strukturalnych. Otarty i silny system reguł światowej wymiany handlowej ma żywotne znaczenie dla gospodarki europejskiej. Pomyślne zawarcie ambitnego i wyważonego porozumienia w ramach rundy negocjacji z Ad-Dauh, jak również opracowanie dwustronnych i regionalnych umów o wolnym handlu, powinny pozwolić na dalsze otwieranie rynków na wymianę handlową i inwestycje, przyczyniając się w ten sposób do zwiększania potencjalnego wzrostu gospodarczego. UE jest gotowa wspierać swoich partnerów handlowych i inwestycyjnych w promowaniu światowych standardów i, w szczególności, we wspieraniu budowania zdolności instytucjonalnych w krajach rozwijających się.

*Wytuczna 13.* W celu zagwarantowania otwartych i konkurencyjnych rynków w Europie i poza nią oraz czerpania korzyści wynikających z globalizacji państwa członkowskie powinny uznać za priorytetowe następujące działania:

- 1) usunięcie nadmiernie utrudniających konkurencję barier regulacyjnych, handlowych i innych;
- 2) skuteczniejsze wdrażanie polityki konkurencji;
- 3) przeprowadzenie przez organy odpowiedzialne za konkurencję i uregulowania prawne selektywnego przeglądu rynków i przepisów prawnych w celu określenia

i usunięcia przeszkód utrudniających konkurencję i wejście na rynek;

- 4) ograniczenie pomocy państwa, która zakłóca konkurencję;
- 5) zgodnie z ramami wspólnotowymi, przesunięcie pomocy w kierunku wsparcia niektórych celów horyzontalnych, takich jak badania, innowacje i optymalne wykorzystanie kapitału ludzkiego oraz usuwanie określonych niedoskonałości rynku;
- 6) wspieranie zewnętrznego otwarcia, również w kontekście wielostronnym;
- 7) pełne wprowadzanie w życie uzgodnionych środków dotyczących otwarcia sektorów sieciowych na konkurencję w celu zapewnienia rzeczywistej konkurencji na zintegrowanych rynkach całej Europy. Jednocześnie efektywne usługi świadczenie w ogólnym interesie gospodarczym za przystępną cenę odgrywają ważną rolę w konkurencyjnej i dynamicznej gospodarce.

#### *Poprawa europejskich i krajowych uregulowań prawnych*

Uregulowania prawne dotyczące rynku są niezbędne, aby stworzyć otoczenie, w którym transakcje handlowe mogą być przeprowadzane po konkurencyjnej cenie. Ich zadaniem jest także korygowanie niedoskonałości rynku oraz ochrona uczestników rynku. Jednakże skumulowane skutki przepisów i uregulowań mogą pociągać za sobą znaczące koszty gospodarcze. Jest zatem istotne, aby prawodawstwo to było prawidłowo opracowane, proporcjonalne i regularnie kontrolowane. Jakość europejskiego i krajowego otoczenia prawnego jest kwestią wspólnego zaangażowania i wspólnej odpowiedzialności zarówno na szczeblu UE, jak i państw członkowskich.

W UE udało się już wprowadzić kulturę lepszego stanowienia prawa. W ramach wypracowanego przez Komisję podejścia do lepszego stanowienia prawa, gospodarcze, społeczne i środowiskowe skutki nowych lub zmienionych przepisów prawnych są starannie oceniane w celu identyfikacji potencjalnych alternatywnych wyborów i efektów synergii pomiędzy różnymi celami polityk. Istniejące uregulowania prawne są ponadto poddawane przeglądowi pod kątem możliwości ich uproszczenia, między innymi w zakresie obciążeń administracyjnych; ocenia się również ich potencjalny wpływ na konkurencyjność. Wreszcie, Komisja przyjęła podejście do oceny kosztów administracyjnych nowego i obowiązującego prawodawstwa UE i wyznaczono ambitny cel, aby do 2012 r. osiągnąć 25 % redukcję obciążeń wynikających z prawodawstwa UE i jego transpozycji na poziomie krajowym.

Państwa członkowskie powinny ustanowić równie ambitne cele dotyczące zmniejszenia obciążeń związanych z przepisami krajowymi w obszarach należących do ich kompetencji. W celu zmniejszenia obciążeń administracyjnych należy aktywnie promować elektroniczne usługi publiczne oraz inne narzędzia TIK powszechnie stosowane przez państwa członkowskie. Mówiąc ogólniej, państwa członkowskie powinny przyjąć całościową i jednoznaczną strategię lepszego stanowienia prawa, uwzględniającą odpowiednie struktury instytucjonalne, narzędzia kontroli i zasoby oraz angażującą odpowiednie zainteresowane strony. Powinny systematycznie oceniać koszty i korzyści inicjatyw i zmian legislacyjnych. Powinny podnosić jakość swoich uregulowań prawnych, przy jednoczesnym utrzymaniu ich celów, oraz upraszczać obowiązujące prawodawstwo. Powinny przeprowadzać szeroko zakrojone konsultacje w zakresie kosztów i korzyści inicjatyw legislacyjnych, w szczególności w odniesieniu do obszarów, w których konieczne jest znalezienie kompromisu między różnymi celami polityk. Państwa członkowskie powinny także dopilnować, by dokładnie rozważano rozwiązania stanowiące alternatywę wobec rozwiązań regulacyjnych. Jest to szczególnie ważne dla małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP), które zwykle posiadają ograniczone zasoby na dostosowanie się do wymogów regulacyjnych określonych zarówno w prawodawstwie wspólnotowym, jak i w ustawodawstwie krajowym. Dlatego należy sprawdzić, czy MŚP mogłyby zostać częściowo bądź w całości zwolnione z wymogów administracyjnych.

Wytuczna 14. W celu stworzenia bardziej konkurencyjnego otoczenia dla działalności gospodarczej i wsparcia prywatnych inicjatyw przez lepsze uregulowania prawne państwa członkowskie powinny:

- 1) zmniejszać obciążenia administracyjne utrudniające działalność przedsiębiorstw, przede wszystkim MŚP i przedsiębiorstw rozpoczynających działalność;
- 2) podnosić jakość obowiązujących i nowych uregulowań prawnych, przy jednoczesnym utrzymaniu ich celów, przez systematyczną i wnikliwą ocenę ich skutków gospodarczych, społecznych (w tym zdrowotnych) i środowiskowych, uwzględniając i czyniąc postępy w zakresie szacowania obciążeń administracyjnych związanych z wprowadzanymi regulacjami, a także ich wpływu na konkurencyjność, łącznie z egzekwowaniem;
- 3) zachęcać firmy do rozwijania odpowiedzialności społecznej przedsiębiorstw.

Europa musi skuteczniej wspierać swoją przedsiębiorczość i potrzebuje większej liczby przedsiębiorstw chętnych do podejmowania kreatywnych lub innowacyjnych przedsięwzięć. W ramach polityk należy stworzyć ramy prawne dla innowacyjnych MŚP z wysokim potencjałem w zakresie wzrostu i tworzenia wartości dodanej. Należy propagować wszelkie formy kształcenia i szkolenia w zakresie przedsiębiorczości oraz zapewniać możliwość zdobywania niezbędnych umiejętności. Wymiar przedsiębiorczości powinien zostać włączony do procesu uczenia się przez całe życie, począwszy od etapu

szkolnego. W tym celu należy wspierać partnerstwa z przedsiębiorstwami. Czynniki stymulującymi tworzenie i rozwijanie przedsiębiorstw mogą być także: poprawa warunków dostępu do źródeł finansowania, bardziej skuteczne pośrednictwo finansowe i wzmacnianie zachęt gospodarczych. Cel ten można osiągnąć między innymi przez zmodyfikowanie systemów podatkowych, tak by promowały one odnoszenie sukcesu, zmniejszenie pozapłacowych kosztów pracy i zmniejszenie obciążeń administracyjnych dla przedsiębiorstw rozpoczynających działalność, zwłaszcza przez zapewnianie, w szczególności młodym przedsiębiorcom, stosownych usług wspierających przedsiębiorstwa oraz ustanowienie pojedynczych punktów kontaktowych. Szczególną uwagę należy zwrócić na ułatwienie przenoszenia prawa własności, w tym w przypadku przedsiębiorstw rodzinnych, oraz udoskonalanie procedur w zakresie ratowania i restrukturyzacji przedsiębiorstw, w szczególności bardziej efektywne prawo upadłościowe. Państwa członkowskie powinny również propagować rozpowszechnianie TIK w małych i średnich przedsiębiorstwach, aby zwiększyć ich wydajność i sprzyjać eksportowi dzięki promowaniu elektronicznych procedur administracyjnych. Należy poświęcić odpowiednią uwagę szczególnym rodzajom przeszkód, jakie napotykają kobiety prowadzące przedsiębiorstwa, oraz określić i rozwinąć sposoby ich wspierania, aby zwiększyć udział kobiet w przedsiębiorczości. Propozycje będące częścią przygotowywanego unijnego „Aktu na rzecz małych przedsiębiorstw” przyczynią się do uwolnienia potencjału MŚP w zakresie generowania wzrostu gospodarczego i zatrudnienia.

Wytuczna 15. W celu umacniania kultury przedsiębiorczości i tworzenia otoczenia sprzyjającego rozwojowi MŚP, państwa członkowskie powinny:

- 1) poprawiać dostęp do źródeł finansowania, w szczególności mikrokredytów i innych form kapitału podwyższonego ryzyka, na rzecz tworzenia i rozwijania MŚP;
- 2) wzmacniać zachęty gospodarcze przez – między innymi – upraszczanie systemów podatkowych oraz zmniejszenie pozapłacowych kosztów pracy;
- 3) wzmacniać potencjał innowacyjny MŚP;
- 4) świadczyć odpowiednie usługi wsparcia, takie jak tworzenie zintegrowanych punktów kontaktowych i inicjowanie krajowych sieci wsparcia dla przedsiębiorstw, aby ułatwiać ich tworzenie i rozwijanie zgodnie z zasadami określonymi w Karcie małych przedsiębiorstw. Ponadto państwa członkowskie powinny wspierać kształcenie i szkolenie dla MŚP w dziedzinie przedsiębiorczości. Powinny także ułatwiać przenoszenie praw własności, a w razie konieczności modernizować prawo upadłościowe oraz udoskonalać postępowania w zakresie ratowania i restrukturyzacji przedsiębiorstw.

Zob. również: zintegrowana wytyczna „Promowanie efektywnej alokacji zasobów zorientowanej na wzrost gospodarczy i zatrudnienie” (nr 3) i „Wspieranie wszelkich form innowacji” (nr 8, nr 23 i nr 24).

*Rozbudowa i poprawa infrastruktury europejskiej*

Nowoczesna infrastruktura (transport, energia i komunikacja cyfrowa) jest czynnikiem o istotnym znaczeniu wpływającym na poziom atrakcyjności miejsc prowadzenia działalności. Ułatwia ona mobilność osób, towarów i usług w całej Unii. Dzięki zmniejszeniu kosztów transportu i komunikacji oraz poszerzeniu rynków wzajemne powiązanie i interoperacyjność sieci transeuropejskich przyczynia się do rozwoju handlu międzynarodowego i poprawia dynamikę rynku wewnętrznego. Ponadto trwająca właśnie liberalizacja europejskich sektorów sieciowych sprzyja konkurencji i zwiększa wydajność w tych sektorach.

Jeśli chodzi o inwestycje w infrastrukturę europejską w przyszłości, najważniejszą kwestią powinna stać się realizacja 30 priorytetowych projektów w zakresie transportu, które Parlament i Rada określiły w wytycznych dotyczących transeuropejskich sieci infrastruktury transportowej, jak również realizacja transgranicznych projektów „do natychmiastowej realizacji” w dziedzinie transportu, odnawialnych źródeł energii oraz łączności szerokopasmowej i badań, określonych w ramach Europejskiej inicjatywy na rzecz wzrostu, a także realizacja projektów transportowych wspieranych ze środków Funduszu Spójności. Należy także zająć się problemem krajowych wąskich gardeł w infrastrukturze. Przyjęcie właściwych systemów wyceny infrastruktury może przyczynić się do jej efektywnego wykorzystania oraz rozwoju trwałej równowagi modalnej.

Wytyczna 16. W celu rozbudowy, ulepszenia i zintegrowania infrastruktury w Europie oraz dokończenia realizacji priorytetowych projektów transgranicznych, a zwłaszcza w dążeniu do większej integracji rynków krajowych w rozszerzonej UE, państwa członkowskie powinny:

- 1) rozwijać odpowiednie warunki dla elementów infrastruktury efektywnie wykorzystujących zasoby naturalne, co dotyczy infrastruktury transportowej, energetycznej i informacyjno-komunikacyjnej, priorytetowo traktując elementy infrastruktury ujęte w transeuropejskich sieciach transportowych, przez uzupełnianie mechanizmów wspólnotowych, zwłaszcza tych, które obejmują odcinki transgraniczne i regiony peryferyjne, co jest zasadniczym warunkiem pomyślnego otwierania sektorów sieciowych na konkurencję;
- 2) rozważyć rozwój partnerstw publiczno-prywatnych;
- 3) rozważyć argumenty przemawiające za odpowiednimi systemami wyceny infrastruktury, aby zapewnić efektywne wykorzystanie infrastruktury oraz stworzenie trwałej równowagi modalnej, ze zwróceniem szczególnej uwagi na zmiany technologiczne i innowacje przy odpowiednim uwzględnieniu kosztów środowiskowych i wpływu na wzrost gospodarczy.

Zob. również: zintegrowane wytyczne „Ułatwianie rozpowszechniania i efektywnego wykorzystania technologii informacyjno-komunikacyjnych (TIK) oraz tworzenia powszechnego społeczeństwa informacyjnego” (nr 9).

Sporządzono w Brukseli, dnia 14 maja 2008 r.

W imieniu Rady  
A. BAJUK  
Przewodniczący