

UNIWERSYTET WARMIŃSKO-MAZURSKI W OLSZTYNIE
WYDZIAŁ NAUK EKONOMICZNYCH

STUDIA PODYPLOMOWE
MECHANIZMY FUNKCJONOWANIA STREFY EURO

Projekt realizowany z Narodowym Bankiem Polskim
w ramach programu edukacji ekonomicznej

VI edycja 2014/2015



Agnieszka Sierkowska

**Semestr Europejski jako narzędzie koordynacji
i konsultacji polityki gospodarczej**

(na przykładzie polskiego rynku pracy)

Praca końcowa wykonana

pod kierunkiem

dr. Kamila Kotlińskiego

Olsztyn 2015

SPIS TREŚCI

Streszczenie	3
Wstęp	4
1. Koordynacja polityki gospodarczej	6
1.1 Pojęcie „koordynacja polityki europejskiej”	6
1.2 Rys historyczny koordynacji polityki gospodarczej	7
1.3. Ogólne Wytyczne Polityki Gospodarczej	10
1.4. Pakt Stabilności i Wzrostu	11
1.5. Procesy koordynacji gospodarczej w UE.....	12
1.5.1. Proces luksemburski	13
1.5.2. Proces z Cardiff	14
1.5.3. Proces koloński.....	15
1.5.4. Strategia lizbońska.....	15
2. Semestr europejski	17
2.1. Proces cyklu oceny i koordynacji	19
2.2. Analiza zaleceń i wytycznych dla Polski ze szczególnym uwzględnieniem rynku pracy.....	22
Podsumowanie	39
Bibliografia	42
Spis tabel.....	44
Spis rysunków.....	44

Streszczenie

Wprowadzony w 2011 r. semestr europejski czyli europejski okres oceny i koordynacji polityki gospodarczej, stanowi ramy wzmocnionego zarządzania gospodarczego. Głównym celem badań pracy jest ocena semestru europejskiego jako narzędzia koordynacji polityki gospodarczej.

Zweryfikowano pozytywnie hipotezę: wprowadzenie w życie semestru europejskiego jest wprowadzeniem polityki gospodarczej na wyższy szczebel koordynacji.

W ramach semestru europejskiego proces kształtowania narodowych polityk ekonomicznych został poddany kontroli międzynarodowej i ocenie przez unijne instytucje.

Semestr europejski gwarantuje, że państwa członkowskie omówią swoje plany budżetowe i gospodarcze ze swoimi unijnymi partnerami w określonych momentach w ciągu roku. Pozwala im to na wzajemne zgłaszanie uwag dotyczących planów i umożliwia Komisji odpowiednio wczesne udzielanie wskazówek, zanim decyzje zostaną podjęte na szczeblu krajowym. Komisja monitoruje też, czy Państwa członkowskie podejmują działania na rzecz realizacji celów w obszarze zatrudnienia, edukacji, innowacji, klimatu i ograniczania ubóstwa, które zostały zawarte w strategii „Europa 2020” na rzecz długofalowego wzrostu gospodarczego.

W wyniku analizy piśmiennictwa dotyczącej przedmiotowego zagadnienia oraz zaleceń i wytycznych UE dotyczących polityki rynku pracy, Programu „Maluch” czy programów wspierających osoby po 50 roku życia można wywnioskować, iż w Polsce zalecenia UE są po części wprowadzone w życie bądź też są w trakcie realizacji ponieważ mechanizm semestru oparty jest na krótkoterminowej perspektywie a oczekiwana poprawa podstawowych wskaźników rynku pracy jest zjawiskiem długoterminowym.

W Polsce po wprowadzeniu takich rozwiązań jak „Gwarancje dla Młodzi” Programu „Maluch” czy programów aktywizujących osoby po 50 roku życia wzrosła aktywność zawodowa osób młodych, starszych oraz kobiet powracających na rynek pracy po przerwie związanej z rodzicielstwem i tym samym spadło bezrobocie.

Semestr europejski ma swoje wady między innymi to, że wnioski i zalecenia są oparte na wskaźnikach sprzed 2 lat a w ciągu tych dwóch lat sytuacja koniunkturalna zmienia się.

Wstęp

W reakcji na ostatni kryzys gospodarczy, finansowy i zadłużeniowy Unia Europejska podjęła szereg reform mających wzmocnić zarządzanie gospodarcze. Wprowadzono między innymi nowy system nadzoru nad polityką gospodarczą, w tym budżetową oraz nowy harmonogram przygotowywania budżetów krajowych. Podstawy prawne nowego systemu stworzyły: tzw. „sześciopak” (pakiet sześciu aktów prawnych, regulujących zarządzanie gospodarcze w UE i strefie euro), „dwupak” (dwa rozporządzenia wzmacniające koordynację polityki budżetowej w strefie euro) oraz Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej, zwany powszechnie paktem fiskalnym.

Wdrożenie nowych rozwiązań oparto głównie na tzw. „europejskim semestrze” - unijnym kalendarzu koordynacji polityki gospodarczej państw członkowskich Unii Europejskiej. Monitorowanie działań podjętych w ramach semestru ma zapewnić skuteczniejszą niż dotąd koordynację przedsięwzięć gospodarczych państw członkowskich. Efektem powinna być oczekiwana poprawa sytuacji w całej UE i jej pozycja na arenie międzynarodowej.

Głównym celem badań jest ocena semestru europejskiego jako narzędzia koordynacji polityki gospodarczej. Celem szczegółowym jest wykazanie w jaki sposób może sprzyjać poprawie efektywności koordynacji gospodarczej. Ocena została dokonana na podstawie analizy zaleceń i wytycznych skierowanych dla Polski w latach 2011-2014. W pracy skupiono się na analizie rekomendacji dotyczących polityki rynku pracy takich jak zmniejszenie bezrobocia wśród osób młodych, osób po 50 roku życia oraz kobiet, powracających na rynek pracy po przerwie związanej z rodzicielstwem.

Postawiono hipotezę, że wprowadzenie w życie semestru europejskiego jest wprowadzeniem polityki gospodarczej na wyższy szczebel koordynacji. Semestr umożliwia koordynację polityk budżetowych, makroekonomicznych i strukturalnych państw członkowskich z cyklem planowania na szczeblu UE. Semestr obejmuje monitorowanie stabilności finansów publicznych państw członkowskich zgodnie z Paktem stabilności i wzrostu, wdrażanie strategii Europa 2020 na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu oraz paktu euro plus. Drugą postawioną hipotezą było stwierdzenie, że Polska sukcesywnie wdraża i realizuje zalecenia nałożone przez Komisję Europejską w ramach corocznych semestrów europejskich.

Praca ma charakter monograficzny. Jest wszechstronną i wnikliwą analizą konkretnego zjawiska, opartą na danych liczbowych, jak i informacjach opisowych. W wyniku tej metody uzyskuje się usystematyzowaną analizę badanego przedmiotu.

W przedstawieniu poszczególnych zagadnień wykorzystano publikacje prasowe, materiał uzyskane z Internetu, dane GUS, Komisji Europejskiej oraz publikacje książkowe.

W pierwszej części pracy zastosowano metodę analizy piśmiennictwa. Następnie przeprowadzono analizę zaleceń i wytycznych kierowanych pod adresem Polski w ramach semestru europejskiego ze szczególnym uwzględnieniem zagadnień dotyczących rynku pracy a dokładniej bezrobocia wśród osób młodych, osób powyżej 50 roku życia oraz kobiet powracających na rynek pracy po przerwie związanej z rodzicielstwem.

1. Koordynacja polityki gospodarczej

Mądra polityka ekonomiczna może być potężną dźwignią rozwoju społeczno-gospodarczego kraju. Natomiast polityka ekonomiczna błędna co do założeń i realizacji prowadzi niejednokrotnie do katastrofalnych skutków. Im silniejsza jest ingerencja państwa w procesy gospodarcze, tym większą odpowiedzialność przed narodem ponoszą organy państwowe i stojący na ich czele ludzie za wykorzystywanie zasobów kraju, za stan i rozwój gospodarki, za poziom życia ludności (WINIARSKI 2006, s. 19).

Koordynacja polityk gospodarczych w Unii Europejskiej jest kwestią istotną dla Polski ze względu na pogłębiającą się integrację naszego kraju z UE. Jest to ważne również z takiego powodu, że przyszłość gospodarcza naszego kraju w coraz większym stopniu zależy od sukcesów Unii jako całości. Nie chodzi tu tylko o kwestię stabilności waluty (i unię gospodarczą i walutową), ale o dalszą przyszłość – rozwój gospodarki przez wiele lat. Ten zależy od możliwości przebudowania fundamentów rozwoju kraju – od oparcia na niskich cenach czynników wytwórczych do oparcia rozwoju na jakości tych czynników, np. poziomie kapitału ludzkiego, zasobach wiedzy itp. (PIECH, WIELEC 2009, s. 37).

1.1 Pojęcie „koordynacja polityki europejskiej”

W literaturze przedmiotu można spotkać wiele definicji koordynacji. Etymologicznie pojęcie koordynacja wywodzi się z łacińskiego „coordinatio”, „coordinare”, co oznacza dosłownie „uzgodnienie”, „zharmonizowanie”, czy „uporządkowane współdziałanie”. Według słownika wyrazów obcych PWN pojęcie koordynacji może występować w dwóch znaczeniach. Po pierwsze, jest to organizowanie działań wykonywanych wspólnie przez wiele osób. Natomiast w drugim znaczeniu oznacza harmonijny przebieg lub funkcjonowanie czegoś.

Koordynacja jest zjawiskiem społecznym łatwym do zdefiniowania, ale trudno uchwytym w praktyce. Oznacza ona nawiązywanie stosunku pomiędzy różnorodnymi działaniami i zadaniami, które w ten sposób należy pogodzić, koordynując je. Zajmują się tym wyznaczone podmioty (agendy, agencje, politycy i urzędnicy) uczestniczące w określonej sytuacji decyzyjnej dotyczącej Unii Europejskiej (TABASZEWSKI 2012, s. 78).

W prawie Unii Europejskiej podstawę normatywną koordynacji do niedawna jeszcze

stanowił art. 10 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, który obligował państwa członkowskie do zastosowania „wszelkich właściwych środków, zarówno ogólnych, jak i szczególnych, zapewniających wypełnienie zobowiązań nałożonych przez TWE lub wynikających z działań podjętych przez instytucje Wspólnoty”. Tak sformułowany przepis zawierał nakaz o charakterze generalnym (tzw. klauzula lojalności) i zobowiązywał także państwa członkowskie do „ułatwiania wykonywania przez Wspólnotę jej zadań”. W świetle aktualnego stanu normatywnego Unii Europejskiej, jej członkowie są zobowiązani do realizacji postanowień traktatowych oraz wynikających z nich obowiązków wtórnych. Zgodnie z postanowieniami wprowadzonymi przez Traktat Lizboński, państwa członkowskie, w ramach Unii koordynują swoje polityki gospodarcze, polityki zatrudnienia, a także polityki społeczne. Art. 2 ust. 5 TFUE stanowi zaś, że „w niektórych dziedzinach i na warunkach przewidzianych w Traktatach, Unia ma kompetencję w zakresie prowadzenia działań w celu wspierania, koordynowania lub uzupełniania działań Państw Członkowskich, nie zastępując jednak ich kompetencji w tych dziedzinach”. Jak dookreśla to art. 2 ust. 6 TFUE, „zakres i warunki wykonywania kompetencji Unii określają postanowienia Traktatów odnoszące się do każdej dziedziny” (TABASZEWSKI 2012, s. 78-81).

Koordynacja polityki może być zdefiniowana jako „ponadnarodowe reguły lub normy, które są uzgodnione przez wszystkie kraje członkowskie, pozostawiając podstawową odpowiedzialność za obszar polityki w gestii władz narodowych, ale ustanawiając ograniczenia uznaniowości ich decyzji”. Zgodnie z tą definicją, nie jest to zatem przekazanie kompetencji władz narodowych w gestię ponadnarodowych instytucji, ale jedynie koordynacja krajowych działań (PIECH, WIELEC 2009, s. 37).

1.2 Rys historyczny koordynacji polityki gospodarczej

Proces koordynacji polityk gospodarczych ma długą historię (sięgającą lat sześćdziesiątych), ale w pierwszych dekadach jego efekty były mało zadowalające.

Koordynacja polityk gospodarczych państw członkowskich została przewidziana już w Traktacie Rzymskim (z 1957 r.), w związku z czym formalnie zostały wypracowane stosowne procedury i ustanowione odpowiednie komitety. W praktyce pierwszym działaniem państw EWG mającym na celu wzmocnienie współpracy gospodarczej i walutowej było powołanie kilku specjalnych komitetów, takich jak Komitet Walutowy

(w 1958 r.), Komitet Krótkookresowej Polityki Gospodarczej (w 1960 r.), Komitet średniookresowej Polityki Gospodarczej (w 1964 r.), Komitet Gubernatorów Banków Centralnych (w 1964 r.) i Komitet Polityki Budżetowej (w 1965 r.) Ponadto, od połowy lat sześćdziesiątych Komisja Europejska zaczęła przygotowywać specjalne średniookresowe programy gospodarcze. Programy te zawierały różnego rodzaju zalecenia i wytyczne dotyczące głównie stabilności cen, kursów walutowych, polityki strukturalnej, a w mniejszym stopniu także finansów publicznych czy polityki regionalnej; kwestie te były jednak poruszane w sposób bardzo ogólny lub wręcz ogólnikowy (SZELAĞ 2003, s. 14).

Zjawiska kryzysowe w międzynarodowym systemie walutowym, które wystąpiły pod koniec lat sześćdziesiątych i doprowadziły m.in. do dewaluacji franka francuskiego (w sierpniu 1969 r.) i rewaluacji marki niemieckiej (w październiku 1969 r.) uwiarydowiły niedoskonałość powyższych mechanizmów i podkreślały potrzebę silniejszej niż dotychczas koordynacji polityk gospodarczych oraz intensyfikacji działań integracyjnych w sferze walutowej między państwami EWG. Biorąc to pod uwagę, Komisja przygotowała i przedłożyła Radzie specjalny dokument (w formie memorandum) dotyczący koordynacji polityk gospodarczych i współpracy walutowej w ramach Wspólnoty znany jako tzw. **Plan Barre'a**. Plan R. Barre'a postulował i kładł nacisk na trzy zasadnicze elementy:

- wprowadzenie koordynacji krótkookresowych polityk gospodarczych państw członkowskich,
- wzmocnienie koordynacji średniookresowych polityk gospodarczych państw członkowskich,
- utworzenie specjalnego mechanizmu pomocy krótko- i średnioterminowej, uruchamianego w razie powstania problemów płatniczych w którymkolwiek państwie członkowskim (SZELAĞ 2003, s. 14-15).

Plan ten, zwany pierwszym Planem Barre'a został uzupełniony przez tzw. drugi Plan Barre'a (z marca 1970 r.), który postulował dalsze wzmocnienie koordynacji polityki gospodarczej i współpracy między bankami centralnymi EWG, uznając jednocześnie za przedwczesne przekazywanie uprawnień narodowych w tych kwestiach na szczebel wspólnotowy. Była to swoista przeciwwaga dla tzw. **Planu Wernera**, który zakładał utworzenie unii gospodarczej i walutowej w ciągu 10 lat, tj. do końca 1980 r. Mimo że Plan Wernera zakończył się ostatecznie niepowodzeniem, to jednak nadał on nowy i niezwykle ważny impuls procesowi integracji gospodarczej i walutowej we Wspólnocie.

Jak wynika z powyższego, w praktyce rezultaty koordynacji polityk gospodarczych we

Wspólnocie były niezadowolające - przede wszystkim ze względu na brak porozumienia między państwami członkowskimi co do wyboru właściwej polityki w danej sytuacji (SZELAĞ 2003, s. 15).

Przełomowym momentem było dopiero wejście w życie **Traktatu z Maastricht** (w 1993 r.). Traktat ten wprowadził przepisy dotyczące Unii Gospodarczej i Walutowej (UGW), w tym jednolitej polityki pieniężnej w strefie euro, co wymagało również wprowadzenia odpowiednich przepisów dotyczących polityki gospodarczej.

Jednak w przeciwieństwie do polityki pieniężnej, prowadzonej na szczeblu ponadnarodowym, nie udało się wprowadzić analogicznych przepisów odnośnie do polityki gospodarczej. Tym samym została ona pozostawiona w kompetencjach poszczególnych państw członkowskich UE.

Brak jednolitej polityki gospodarczej - przy jednoczesnym istnieniu jednolitej polityki pieniężnej wymaga, wprowadzenia określonej formy zastępczej, takiej jak koordynacja narodowych polityk gospodarczych (SZELAĞ 2003, s. 15).

W Unii Europejskiej występują trzy podstawowe **formy koordynacji**:

- **jednolita polityka** - najbardziej zaawansowana forma, obejmująca przede wszystkim politykę pieniężną i kursową,
- **ściska koordynacja** - odnosząca się głównie do polityki budżetowej (wysokości dopuszczalnego deficytu),
- **luźna koordynacja** - najmniej sformalizowana i wiążąca forma, dotycząca m.in. polityki w zakresie rynku pracy, rynku towarowego, rynku kapitałowego, dynamiki płac.

W ramach każdej z powyższych form koordynacji stosowane są odmienne mechanizmy i procedury, a także zaangażowane są inne instytucje i podmioty (SZELAĞ 2003, s. 16).

Głównymi elementami procesu koordynacji polityk gospodarczych w UE były:

- Ogólne Wytyczne Polityki Gospodarczej,
- Pakt Stabilności i Wzrostu,
- procesy i strategie koordynacji gospodarczej (proces luksemburski, proces z Cardiff, proces koloński, strategia lizbońska).

W centrum całego szeroko pojętego procesu koordynacji polityk gospodarczych znajdują się Ogólne Wytyczne Polityki Gospodarczej (SZELAĞ 2003, s. 16).

1.3. Ogólne Wytyczne Polityki Gospodarczej

Ogólne wytyczne są dla państw członkowskich politycznie wiążące, ale niewiążące prawnie. Oznacza to, że z formalnego punktu widzenia niezastosowanie się do nich nie jest złamaniem prawa. Egzekwowanie stosowania się do ogólnych wytycznych następuje poprzez zalecenia Rady UE kierowane do poszczególnych państw. Są one silną formą presji i nacisku, a także skutecznym narzędziem przywoływania do porządku w przypadku niesubordynacji, ale nie pociągają za sobą żadnych sankcji finansowych (najwyższą karą jest wspomniane upublicznienie zalecenia).

Po raz pierwszy Ogólne Wytyczne Polityki Gospodarczej zostały przyjęte pod koniec 1993r., czyli niedługo po wejściu w życie Traktatu z Maastricht i tuż przed rozpoczęciem drugiego etapu UGW.

Ogólne Wytyczne Polityki Gospodarczej to absolutnie kluczowy dokument w procesie koordynacji gospodarczej w ramach UE.

Składa się na to wiele powodów, spośród których najważniejsze to:

- **szeroki zakres** - ogólne wytyczne, w przeciwieństwie do jakiegokolwiek innej procedury koordynacyjnej istniejącej w UE, obejmują zarówno politykę makroekonomiczną, jak i strukturalną;
- **spoistość gospodarcza** - ze względu na swój szeroki zakres ogólne wytyczne dają kompleksowy pogląd na całość spraw gospodarczych, eliminują ewentualne niespójności i niezgodności między różnymi obszarami polityki gospodarczej, w związku z czym umożliwiają powstanie efektu synergii między politykami dotyczącymi różnych, ale wzajemnie powiązanych dziedzin gospodarki;
- **polityczny konsensus** - coroczna procedura wypracowywania i przyjmowania ogólnych wytycznych, w którą zaangażowanych jest wiele instytucji i podmiotów, stanowi wielostronny proces wymiany poglądów i osiągnięcia wspólnego stanowiska, co z kolei jest podstawą późniejszej kontroli i ewentualnego wywierania nacisku w razie niestosowania się do wspólnie uzgodnionych zasad, a tym samym kluczem do sukcesu całego procesu koordynacji.

Podstawowym celem ogólnych wytycznych zawsze było i nadal jest przyczynianie się - poprzez stwarzanie kompleksowej strategii łączącej zdrową politykę makroekonomiczną i reformy strukturalne - do osiągnięcia trwałego i nieinflacyjnego wzrostu gospodarczego, zwiększania konkurencyjności, tworzenia nowych miejsc pracy we Wspólnocie itp.

Coroczny proces koordynacji polityk gospodarczych trwa zwykle od połowy danego roku do połowy następnego roku, a w ramach tego procesu Ogólne Wytyczne Polityki Gospodarczej znajdują się na jego początku i na końcu. Przyjęcie w danym roku ogólnych wytycznych stanowi swoisty impuls do uruchomienia innych procedur koordynacyjnych związanych z Paktem Stabilności i Wzrostu, procesem luksemburskim, procesem z Cardiff, procesem kolońskim czy strategią lizbońską, które w znacznie bardziej szczegółowy sposób zajmują się niektórymi problemami gospodarczymi poruszonymi w ogólnych wytycznych (SZELAĞ 2003, s. 18-20).

1.4. Pakt Stabilności i Wzrostu

Niektóre obszary polityki gospodarczej objęte Ogólnymi Wytycznymi Polityki Gospodarczej, a ponadto uznane przez państwa członkowskie za kwestie o szczególnym znaczeniu dla gospodarki mają szczególne rozwinięcie w innych - specjalnie w tym celu opracowanych - programach gospodarczych, poprzez które dokonywana jest koordynacja w tych właśnie dziedzinach gospodarki. Jedną z takich kluczowych kwestii jest polityka budżetowa, gdyż zdrowe finanse publiczne są podstawą właściwego funkcjonowania gospodarki, wspierają wzrost gospodarczy i zatrudnienie, a także przyczyniają się do tworzenia stabilnego klimatu makroekonomicznego. Ponadto zdrowe finanse publiczne są również warunkiem prawidłowego funkcjonowania unii walutowej. Stosowne przepisy dotyczące koordynacji polityk budżetowych państw członkowskich UE zostały zawarte już w Traktacie WE, po zmianach wprowadzonych przez Traktat z Maastricht, a następnie uszczegółowione w tzw. **Pakcie Stabilności i Wzrostu**, przyjętym na szczycie Rady Europejskiej w Amsterdamie (w czerwcu 1997 r.). Pakt Stabilności i Wzrostu składa się z trzech elementów, tj. jednej rezolucji Rady Europejskiej i dwóch rozporządzeń Rady UE. Są to:

- rezolucja Rady Europejskiej w sprawie Paktu Stabilności i Wzrostu,
- rozporządzenie Rady UE nr 1466/97 w sprawie wzmocnienia nadzoru na sytuacją budżetową oraz nadzoru i koordynacji polityk budżetowych,
- rozporządzenie Rady UE nr 1467/97 w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia sposobu wdrożenia procedury nadmiernego deficytu.

Z uwagi na fakt, że Pakt Stabilności i Wzrostu składa się z rezolucji i rozporządzeń, jest on zarówno politycznie, jak i prawnie wiążący.

Jeżeli chodzi o politykę budżetową państw członkowskich, to Traktat WE nakłada na rządy państw członkowskich obowiązek unikania nadmiernego deficytu.

W tym celu rządy państw członkowskich powinny utrzymywać swoje finanse publiczne na poziomie zbliżonym do równowagi lub nadwyżki budżetowej, traktując to jako średniookresowy cel swojej polityki budżetowej (SZELAĞ 2003, s. 21-22).

1.5. Procesy koordynacji gospodarczej w UE

W centrum całego unijnego procesu koordynacji polityk gospodarczych pozostawiono Ogólne Wytyczne Polityki Gospodarczej. Jako ich uzupełnienie postanowiono natomiast wprowadzić tzw. procesy koordynacji gospodarczej, które zasadniczo miały dotyczyć wybranych kwestii poruszanych w ogólnych wytycznych, lecz - poprzez skoncentrowanie się na jednej lub kilku dziedzinach - w sposób znacznie bardziej szczegółowy. Do procesów tych zalicza się:

- **proces luksemburski**- dotyczący polityki zatrudnienia i reform rynku pracy,
- **proces z Cardiff** - dotyczący reform strukturalnych rynku towarów i usług, a także rynku kapitałowego,
- **proces koloński** - ustanawiający tzw. dialog makroekonomiczny dotyczący interakcji polityki fiskalnej, pieniężnej i kształtowania płac.

W koordynację polityk gospodarczych za pomocą powyższych procesów zaangażowane są - tak jak w przypadku Ogólnych Wytycznych Polityki Gospodarczej - przede wszystkim: Rada UE, Komisja Europejska i Rada Europejska. Jednak w niektórych przypadkach (jak np. dialog makroekonomiczny w ramach procesu kolońskiego) włączone są również inne instytucje, w tym EBC, który skądinąd odgrywa jedną z kluczowych ról w całym szeroko pojętym procesie koordynacji gospodarczej w UE.

Uzupełniając informacje o powyższych procesach koordynacji gospodarczej, należy dodać, że w 2000 r. na szczycie Rady Europejskiej w Lizbonie przyjęto tzw. **strategię lizbońską**, odnoszącą się do powyższych procesów i ich konsolidacji, a także wyznaczającą długookresowy cel strategiczny UE do 2010r. (SZELAĞ 2003a, s. 25).

1.5.1. Proces luksemburski

Proces luksemburski, zwany również Europejską Strategią Zatrudnienia. Rada Europejska zaproponowała a w Luksemburgu, aby możliwie najszybciej zacząć stosować w praktyce postanowienia Traktatu Amsterdamskiego (dotyczące zwłaszcza wytycznych w sprawie zatrudnienia).

Wytyczne te opierały się na tzw. czterech filarach, co stało się wzorem dla kolejnych wytycznych przyjmowanych w następnych latach. Filarami tymi są:

1. Poprawa przydatności do pracy. Jej celem jest zwiększenie szans na podjęcie pracy przez osoby, które jej jeszcze nie podjęły lub ją utraciły, w tym przeciwdziałanie bezrobociu młodzieży i długotrwałemu bezrobociu dorosłych - poprzez oferowanie absolwentom i bezrobotnym szkoleń, przeszkoleń i praktyk zawodowych. Celem są także stosowne zmiany w krajowych systemach szkolnictwa, tak aby lepiej przygotowywały do podjęcia pracy.
2. Rozwój przedsiębiorczości. Ma on na celu ułatwianie podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej, głównie poprzez zmniejszanie kosztów i obciążeń podatkowych oraz uproszczenie procedur administracyjnych odnoszących się do małych i średnich przedsiębiorstw (zwłaszcza tych, które tworzą nowe miejsca pracy); zachęcanie do samozatrudniania; uczynienie krajowych systemów podatkowych bardziej sprzyjającymi zatrudnieniu, w tym odwrócenie niekorzystnej tendencji rosnących obciążeń podatkowych związanych z zatrudnieniem (redukcja powinna dotyczyć przede wszystkim niewykwalifikowanej i najniżej opłacanej siły roboczej).
3. Zwiększenie zdolności dostosowawczych. Wynika ono z jednej strony z konieczności posiadania przez pracowników umiejętności przystosowania się do nowej sytuacji i zmian zachodzących w gospodarce i na rynku pracy. Z drugiej strony konieczne jest zapewnienie pracownikom warunków adaptacyjnych także w ich zakładach pracy. W związku z tym za niezbędne uznano usprawnienie organizacji i metod pracy poprzez wprowadzenie bardziej elastycznych zasad (jak np. ustalenie całkowitego czasu pracy w wymiarze rocznym, zmniejszenie ogólnego wymiaru czasu pracy i pracy w godzinach nadliczbowych, wspieranie pracy w niepełnym wymiarze czasowym, wprowadzenie systemu szkoleń permanentnych, ustalenie zasad przerw w karierze zawodowej, itp.).

4. Zapewnienie równych szans. Zmierza ono do zagwarantowania równego traktowania kobiet i mężczyzn w miejscu pracy, zwłaszcza w tych sektorach, gdzie reprezentacja jednej lub drugiej płci jest dominująca. Ułatwia też powrót do pracy (np. po urloпах macierzyńskich lub wychowawczych), a także wspiera zatrudnianie osób niepełnosprawnych i stwarza im odpowiednie warunki pracy.

Rada Europejska postanowiła w Luksemburgu, że powyższe wytyczne powinny być uwzględniane w narodowych planach działania w zakresie zatrudnienia, które są corocznie przygotowywane przez państwa członkowskie i mają charakter wieloletni.

Proces luksemburski podobnie jak Ogólne Wytyczne Polityki Gospodarczej jest wiążący politycznie, ale niewiążący prawnie (SZELAĞ 2003a, s. 28).

1.5.2. Proces z Cardiff

Proces z Cardiff jest częścią szerszego procesu koordynacji polityk gospodarczych we Wspólnocie. Przedmiotem tego procesu są reformy strukturalne rynków towarów i usług oraz rynków kapitałowych w państwach członkowskich.

Proces z Cardiff, tak jak proces luksemburski, jest niewiążący prawnie, ale wiążący politycznie.

Zgodnie z postanowieniami Rady Europejskiej, proces z Cardiff opiera się głównie na dość rozbudowanym systemie sprawozdawczości (raportowania). Corocznie państwa członkowskie przygotowują i przedstawiają (zazwyczaj do połowy listopada) swoje narodowe raporty ws. reform strukturalnych. Zawierają one ocenę funkcjonowania ich rynków towarów i usług oraz rynków kapitałowych, a także opis reform tych rynków, podjętych lub zaplanowanych.

Na podstawie tych raportów, jak również własnych obserwacji Komisja Europejska przygotowuje przed końcem każdego roku tzw. Raport z Cardiff.

Raport ten odgrywa niejako dwie role, z których każda odnosi się do Ogólnych Wytycznych Polityki Gospodarczej.

Po pierwsze, służy jako analityczny wkład do przygotowywanego przez Komisję Raportu z Realizacji Ogólnych Wytycznych za ostatni rok (w części dotyczącej rynków towarów i usług oraz rynków kapitałowych). Po drugie, wnioski z obu raportów brane są pod uwagę w pracach nad ogólnymi wytycznymi na rok następny (SZELAĞ 2003a, s. 30).

1.5.3. Proces koloński

Proces koloński, znany też jako dialog makroekonomiczny. Stronami tego dialogu są przedstawiciele Rady UE, Komisji, EBC i partnerów społecznych, a celem całego procesu jest wspólne wypracowanie polityki makroekonomicznej gwarantującej silny, nieinflacyjny i sprzyjający zatrudnieniu wzrost gospodarczy. Proces koloński podobnie jak proces luksemburski i proces z Cardiff jest dla państw członkowskich wiążący politycznie, ale niewiążący prawnie. Podobnie jak one polega on przede wszystkim na wymianie informacji, opinii, poglądów itd. Poza tym jednak zdecydowanie się od nich różni. Spotkania stron uczestniczących w dyskusji mają charakter nieformalny i niejawni, praktycznie nie istnieje żadna formalna i z góry określona procedura koordynacyjna, a po zakończeniu spotkania nie jest przygotowywany żaden dokument, który byłby podawany do publicznej wiadomości. Wszystko to ma stwarzać warunki do tego, aby dialog i wymiana poglądów były jak najbardziej otwarte, szczerze i pozbawione zahamowań. Pozwala to uniknąć niedomówień i nieporozumień, a także czyni dyskusję bardziej konkretną i efektywną.

Dialog makroekonomiczny odbywa się regularnie dwa razy w roku (wiosną i jesienią). Tematy rozmów to zazwyczaj bieżąca sytuacja gospodarcza, najważniejsze wyzwania stojące przed polityką gospodarczą, a także inne tematy będące przedmiotem wspólnego zainteresowania (np. dotyczące inwestycji) (SZELAĞ 2003a, s. 32).

1.5.4. Strategia lizbońska

Podczas szczytu Rady Europejskiej w Lizbonie (w marcu 2000 r.) przywódcy państw członkowskich UE podjęli historyczną decyzję, wyznaczając nowy i niezwykle ambitny cel strategiczny dla UE na lata 2000-2010. Celem tym było dla UE stać się w tym okresie najbardziej konkurencyjną, najbardziej dynamicznie rozwijającą się i opartą na wiedzy gospodarką na świecie, będącą w stanie osiągnąć i utrzymać trwały wzrost gospodarczy, stworzyć więcej, lepszych jakościowo, miejsc pracy, a także zwiększyć spójność społeczną. Osiągnięcie tego celu wymaga zastosowania w praktyce kompleksowej strategii - zwanej strategią lizbońską. Ma ona na celu:

- przygotowanie do przejścia do gospodarki i społeczeństwa opartych na wiedzy - dzięki lepszej polityce w zakresie badań i rozwoju oraz tzw. społeczeństwa informacyjnego, kontynuacji reform strukturalnych (nastawionych na wzrost

konkurencyjności i innowacyjności w gospodarce), a także zakończeniu budowy Jednolitego Rynku;

- unowocześnienie europejskiego modelu socjalnego, inwestowanie w ludzi, a także zwalczanie wykluczenia społecznego;
- utrzymanie zdrowej gospodarki i korzystnych prognoz wzrostu gospodarczego poprzez stosowanie odpowiedniej kombinacji polityki makroekonomicznej.

W opinii Rady Europejskiej, prawidłowe wprowadzenie powyższej strategii powinno stworzyć UE szanse na szybki i trwały wzrost gospodarczy (za realistyczny uznano średni poziom około 3% PKB rocznie), wzmocnienie spójności regionalnej, a także odtworzenie warunków dla pełnego zatrudnienia, które również uznano za cel o charakterze strategicznym.

W ramach przyjętej strategii Rada Europejska określiła w Lizbonie konkretne cele dotyczące poziomu zatrudnienia, które powinny zostać osiągnięte w najbliższej dekadzie. Do osiągnięcia tych celów mają się przyczynić: proces luksemburski, proces z Cardiff i proces koloński, które tworzą wspólnie tzw. Europejski Pakt na rzecz Zatrudnienia stanowiąc jego trzy filary (SZELAĞ 2003a, s. 32-33).

Jak pokazała praktyka, ogólna koordynacja polityki gospodarczej (w formie Ogólnych Wytycznych Polityki Gospodarczej) dość szybko okazała się niewystarczająca. W związku z tym - nie kwestionując pierwszoplanowej i nadrzędnej roli ogólnych wytycznych - niezbędne stało się ich uszczegółowienie poprzez wprowadzenie specjalnych form koordynacji dotyczących szczególnie ważnych z punktu widzenia Wspólnoty dziedzin gospodarczych, takich jak polityka budżetowa (Pakt Stabilności i Wzrostu), rynek pracy (proces luksemburski), rynek towarów i usług oraz rynek kapitałowy (proces z Cardiff). Niezbędna okazała się też koordynacja między kluczowymi składowymi polityki makroekonomicznej, tj. polityką fiskalną, pieniężną i kształtowania płac (proces koloński) (SZELAĞ 2003a, s. 36).

Procesy koordynacji polityk gospodarczych w Unii Europejskiej są nierozzerwalnie związane z pogłębianiem się integracji europejskiej. Przemiany koordynacji polityk gospodarczych w UE pokazują ewolucję Unii, niektóre jej polityki są całkowicie ujednolicone, wiele zaś podlega władzy rządów poszczególnych krajów.

Zacieśnienie współpracy między krajami i związane z tym ujednoczenie „reguł gry” w każdym z krajów będzie kontynuowane, co będzie prowadziło do wzrostu koordynacji polityk gospodarczych w Unii Europejskiej.

2. Semestr europejski

Światowy kryzys gospodarczy i finansowy ujawnił wszystkie słabości w istniejących mechanizmach koordynacji gospodarczej w UE i skłonił Unię do działań na rzecz wzmocnienia zasad zarządzania gospodarczego. Jednym z ważniejszych elementów stało się ustanowienie dorocznego 6-miesięcznego cyklu, który pozwala włączyć zarówno budżetową, jak i makroekonomiczną oraz strukturalną politykę państw członkowskich, w cykl planowania na szczeblu UE. Jest to semestr europejski, czyli europejski okres oceny i koordynacji polityki gospodarczej, stanowiący ramy wzmocnionego zarządzania gospodarczego.

Główne cele semestru europejskiego to:

- 1) monitorowanie stosowania dyscypliny budżetowej państw członkowskich zgodnie z Paktem stabilności i wzrostu,
- 2) monitorowanie implementacji strategii „Europa 2020”, a także paktu euro plus,
- 3) analizowanie sytuacji gospodarczej państw członkowskich, tak aby zapobiegać pojawianiu się zakłóceń równowagi makroekonomicznej i korygować je (BRANA, WĄSOWICZ 2013, s. 2).

Gdy w czerwcu 2010 r. Rada Europejska przyjmowała nową strategię gospodarczą na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu pod nazwą „Europa 2020”, zdawano sobie sprawę, że niepowodzenia w realizacji obowiązującej w poprzednim dziesięcioleciu Strategii Lizbońskiej były m.in. wynikiem braku należytych mechanizmów jej wdrażania i monitorowania. Jednocześnie trwający wówczas światowy kryzys gospodarczy i finansowy ujawnił wiele słabości w istniejących mechanizmach koordynacji gospodarczej w UE, szczególnie dotkliwych zwłaszcza dla właściwego funkcjonowania strefy euro. Dlatego wraz z przyjęciem strategii „Europa 2020” zainicjowano prace nad wzmocnieniem zarządzania gospodarczego, tak by osiągnąć lepsze uwzględnienie wymiaru europejskiego w planowaniu krajowych strategii gospodarczych oraz zapewnienie środków na realizację celów strategii w budżetach państw członkowskich.

Ważnym składnikiem tego procesu było ustanowienie Semestru Europejskiego, tj. okresu, obejmującego zasadniczo pierwszych 6 miesięcy każdego roku, w którym dokonuje się oceny i koordynacji polityki gospodarczej w celu włączenia polityki budżetowej, makroekonomicznej i strukturalnej państw członkowskich w cykl planowania na szczeblu UE. Zasadniczym założeniem Semestru Europejskiego jest synchronizacja

procesów aktualizacji Krajowych Programów Reform (przygotowywanych w ramach strategii „Europa 2020”) oraz Programów Stabilności lub Konwergencji (przygotowywanych w ramach Paktu stabilności i wzrostu – programy stabilności przygotowują państwa członkowskie strefy euro, programy konwergencji przygotowują pozostałe państwa członkowskie UE).

Formalną podstawę prawną dało Semestrowi Europejskiemu wchodzące w skład „sześciopaku” rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1175/2011 z 16 listopada 2011r. – zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych – określając podstawy traktatowe i instrumenty prawne wykorzystywane w ramach semestru. Był to element szerszej regulacji, wzmacniającej po pierwsze już istniejące instrumenty nadzoru i koordynacji w odniesieniu do polityki budżetowej w ramach Paktu stabilności i wzrostu (w części prewencyjnej – rozporządzenie nr 1175/2011, w części naprawczej – rozporządzenie nr 1177/2011, dodatkowe regulacje dla strefy euro – rozporządzenie nr 1173/2011); po drugie rozszerzającej ten nadzór i koordynację na obszar nierównowag makroekonomicznych (rozporządzenie nr 1176/2011, dodatkowe regulacje dla strefy euro – rozporządzenie nr 1174/2011). Mechanizm Semestru Europejskiego został również uwzględniony w tzw. „dwupaku”, tj. specjalnych regulacjach dotyczących strefy euro.¹

W Polsce za koordynację i monitorowanie procesu zarządzania gospodarczego, w tym opiniowanie krajowego programu reform i programu konwergencji, jest odpowiedzialny Międzyresortowy Zespół do spraw Strategii „Europa 2020” powołany przez Prezesa Rady Ministrów.

W Sejmie RP debata nad dokumentami przyjmowanymi w ramach semestru europejskiego odbywa się w Komisji do Spraw Unii Europejskiej (SUE). Na początku roku SUE omawia roczną analizę wzrostu gospodarczego przygotowaną przez Komisję, a w czerwcu, wspólnie z Komisją Gospodarki i Komisją Finansów Publicznych – projekt zaleceń dla Polski. Roczną analizę przedstawiał dotychczas komisarz UE ds. budżetu Janusz Lewandowski, zalecenia – komisarz wspólnie z przedstawicielami rządu.²

Semestr europejski obejmuje trzy równoległe, wzajemnie powiązane ścieżki:

¹ Ministerstwo Gospodarki <http://www.mg.gov.pl/files/upload/14435/semestr%20europejski.pdf> (dostęp 24.04.2015)

² Ośrodek Informacji i Dokumentacji Europejskiej http://oide.sejm.gov.pl/oide/index.php?option=com_content&view=article&id=14847:semestr-europejski-przebieg-cyklu-koordynacji-na-poziomie-unii-i-polski-2011-2014-i-13-12-2013-i&catid=6:unia-europejska&Itemid=928 (dostęp 23.04.2015)

- 1) nadzoru makroekonomicznego,
- 2) koordynacji tematycznej,
- 3) nadzoru fiskalnego.

Pierwsze dwie ścieżki dotyczą problematyki objętej Krajowymi Programami Reform (KPR). Natomiast trzecia dotyczy problematyki objętej Programami Stabilności lub Konwergencji, przygotowywanymi na mocy Paktu Stabilności i Wzrostu (SZPRINGER, 2012, s. 4).

2.1. Proces cyklu oceny i koordynacji

Semestr europejski jest realizowany w kilku etapach rocznego cyklu koordynacji polityki gospodarczej w UE (Tab. 1)

Tabela 1

Przebieg rocznego cyklu koordynacji polityki gospodarczej w UE

Termin	Etapy
Koniec roku poprzedniego	przedstawienie przez Komisję Europejską rocznej analizy wzrostu gospodarczego (Annual Growth Survey)
Luty-marzec	doroczny szczyt gospodarczy Rady Europejskiej, na którym państwa członkowskie określają cele stojące przed UE
Kwiecień	przedłożenie przez państwa członkowskie krajowych programów reform i programów stabilności lub konwergencji
Maj-czerwiec	ocena złożonych dokumentów przez Komisję, a następnie przez Radę Europejską (Konkluzje)
Lipiec	formalne przyjęcie przez Radę ECOFIN opinii o programach stabilności lub konwergencji oraz zaleceń dla państw członkowskich na podstawie oceny krajowych programów reform
Druga połowa roku	prace nad budżetami krajowymi w państwach członkowskich i przegląd zaleceń przez instytucje UE

Źródło: KAWECKA-WRZYKOWSKA 2014, s. 7-16

Europejski Semestr jest corocznym, zsynchronizowanym cyklem działań realizowanych przez organy UE (Komisja, Rada i Parlament Europejski) oraz państwa członkowskie na rzecz kompleksowej koordynacji ex ante polityki gospodarczej i fiskalnej, mając na względzie Pakt Stabilności i Wzrostu oraz strategię Europa 2020 (BIELAK 2012, s. 20).

Semestr rozpoczyna się przyjęciem przez Komisję rocznej analizy wzrostu gospodarczego, co z reguły ma miejsce pod koniec roku. W analizie tej określone są

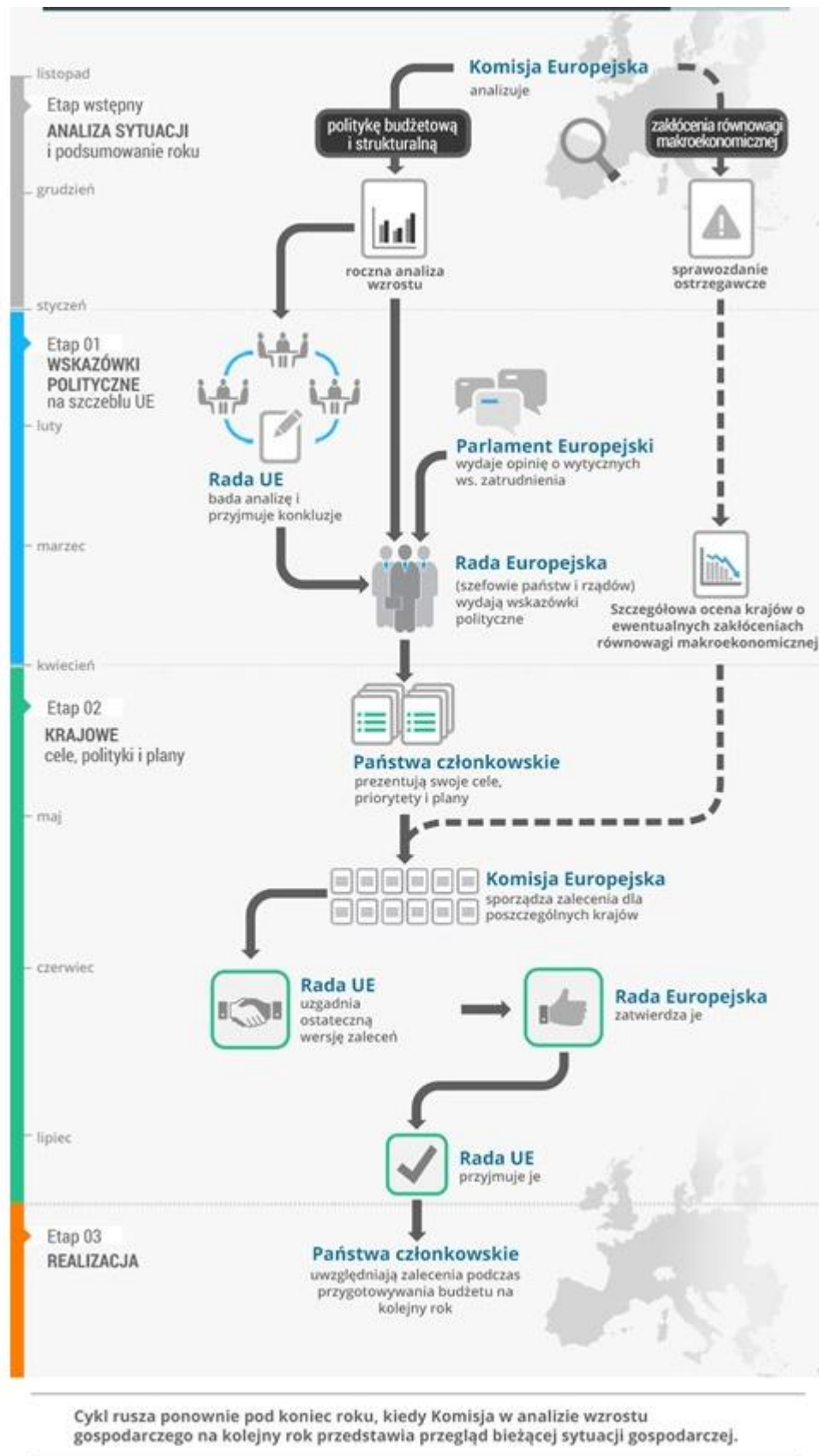
priorytety UE na najbliższy rok, mające zapewnić wzrost gospodarczy i większą liczbę miejsc pracy, a także poprawę konkurencyjności gospodarki UE.

W marcu głowy państw i szefowie rządów UE (Rada Europejska) zapoznają się z ogólną sytuacją makroekonomiczną oraz z postępami w realizacji celów ogólnounijnych nakreślonych w Rocznej analizie wzrostu gospodarczego i formułują ogólne wskazówki pod adresem państw członkowskich. Obejmują one sposoby realizacji celów budżetowych i makroekonomicznych, problematykę reform strukturalnych oraz dziedziny sprzyjające wzrostowi gospodarczemu.

W kwietniu państwa członkowskie przedstawiają dwa dokumenty. Pierwszy, to plan zarządzania finansami publicznymi (program stabilności lub konwergencji). Drugi, to plan reform i działań, które mają prowadzić - zgodnie z celami strategii Europa 2020 na rzecz inteligentnego i trwałego wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu (krajowy program reform).

W maju/czerwcu Komisja ocenia oba programy i opracowuje zalecenia dla poszczególnych państw. Zalecenia są omawiane przez Radę UE, a Rada Europejska je zatwierdza. Państwa członkowskie uzyskują zatem sugestie, jaką politykę makroekonomiczną powinny prowadzić, zanim przystąpią do sporządzania ostatecznego projektu budżetu na następny rok. Pod koniec czerwca lub na początku lipca Rada UE oficjalnie przyjmuje zalecenia skierowane do państw członkowskich. Jeżeli w określonym terminie zalecenia nie zostaną zrealizowane, KE może wydać ostrzeżenia. Przy nadmiernej nierównowadze makroekonomicznej i budżetowej może egzekwować wykonanie zaleceń, także za pomocą kar finansowych (KAWECKA-WYRZYKOWSKA 2014, s. 7-16)

Cały cykl działania semestru europejskiego przedstawia rysunek 1.



Rys. 1. Mechanizm działania semestru europejskiego
 Źródło: Rada Europejska <http://www.consilium.europa.eu/pl/templates/content.aspx?id=4553>
 (dostęp 24.04.2015)

Podstawowym założeniem wdrożenia europejskiego okresu oceny była potrzeba wzmocnienia koordynacji zarządzania gospodarczego w UE. Istotą tego mechanizmu jest rozpoczęcie konsultacji i uzgodnień pomiędzy Komisją Europejską i poszczególnymi państwami już na etapie dyskusowania założeń do projektów budżetów na rok następny. Wytyczne rozwoju gospodarczego i kryteria budżetowe poszczególnych państw podlegają przeglądom i rewizji Komisji, która wydaje zalecenia do uwzględnienia przy ustalaniu budżetu. Kompleksowe dyskusje służyć mają wzmocnieniu stabilności makroekonomicznej oraz konsolidacji budżetowej, poprzez realizację reform strukturalnych oraz wdrażanie inicjatyw sprzyjających wzrostowi gospodarczemu.

Dzięki Semestrowi Europejskiemu, który został włączony do sześciopaku (mimo że zaczął działać już od początku 2011 roku, a sześciopak od 13 grudnia 2011 roku), kontrola obu polityk jest prowadzona ex ante w miejsce dotychczasowego systemu ex post. Jako innowacyjne określane jest połączenie w ramach Europejskiego Semestru koordynacji reform strukturalnych i polityki budżetowej. Sześciopak wraz z tzw. Semestrem Europejskim ma pozwolić kontrolować i koordynować trzy aspekty polityki gospodarczej:

- reformy strukturalne (zdefiniowane w ramach Ogólnych Wytycznych Gospodarczych i Zatrudnienia oraz Strategii Europa 2020),
- politykę fiskalną według założeń zrewidowanego PSW,
 - kontrolę zaburzeń równowagi makroekonomicznej przewidzianą w ramach procedury nadmiernych nierównowag (por. rysunek 2) (TCHOREK, 2013, s. 194).

Sześciopak		
Polityka strukturalna UE	Polityka fiskalna Pakt Stabilności i Wzrostu	Polityka makroekonomiczna Procedura nadmiernych nierównowag
Cele Europejskie <ul style="list-style-type: none"> • Strategia Europa 2020 • Pakt Euro Plus • Ogólne Wytyczne Gospodarcze i Zatrudnienia • Ocena Wzrostu Gospodarczego 	Ramię prewencyjne <ul style="list-style-type: none"> • Ścisłjsza koordynacja i kontrola • Nowa reguła wydatkowa • Kary na wcześniejszym etapie: depozyt oprocentowany • Ramy fiskalne, kary za fałszowanie danych statystycznych 	Ramię prewencyjne <ul style="list-style-type: none"> • Tabela wskaźników: konkurencyjność wewnętrzna i zewnętrzna • Mechanizm wczesnego ostrzegania • Pogłębiona ocena
 Instrumenty Krajowe <ul style="list-style-type: none"> • Krajowe Programy Reform • Programy Konwergencji • Programy Stabilności 	Ramię korekcyjne <ul style="list-style-type: none"> • Większy zakres zdarzeń objętych karami • Półautomatyzm w nakładaniu kar • Nowa reguła dotycząca długu publicznego • Kary finansowe dla krajów strefy euro: 0,2-0,5% PKB 	Ramię korekcyjne <ul style="list-style-type: none"> • Plan działań naprawczych • Półautomatyzm w nakładaniu kar • Kary finansowe dla krajów strefy euro - 0,1% PKB

Rys.2. Semestr Europejski a instrumenty zarządzania gospodarczego

Źródło: TCHOREK, 2013, s. 194.

Głównym zamierzeniem nowej metody koordynacji polityki fiskalnej i gospodarczej jest możliwość uzgadniania projektów budżetów państw narodowych oraz polityk strukturalnych w fazie ich projektowania w pierwszej połowie każdego roku kalendarzowego. Zwiększa to szanse wykrycia możliwych nierównowag i korygowania polityki gospodarczej jeszcze przed podjęciem ostatecznych decyzji budżetowych w okresie pierwszych sześciu miesięcy każdego roku (TCHOREK, 2013, s. 194).

2.2. Analiza zaleceń i wytycznych dla Polski ze szczególnym uwzględnieniem rynku pracy

Zalecenia dla poszczególnych krajów są podstawowym instrumentem mechanizmu wzmocnionej koordynacji polityk gospodarczych państw członkowskich w ramach Semestru Europejskiego oraz strategii "Europa 2020".

Logika Semestru Europejskiego zakłada, że przyjmowane przez Radę UE zalecenia powinny zostać wzięte pod uwagę przez państwa członkowskie przy formułowaniu projektu budżetu, a następnie uwzględnione w kolejnej aktualizacji Krajowego Programu Reform i Programu Konwergencji lub Stabilności, w których dokonuje się również oceny

wdrożenia zaleceń.

Coroczne rekomendacje dla Polski są w znacznym stopniu powtarzają się i od 4 lat są niemal takie same. Wynika to z faktu, że dotyczą one problemów, które trudno rozwiązać w ciągu krótkiego okresu czasu i których realizacja jest trudna ze względów politycznych lub społecznych.

Większość zaleceń dla Polski jest w trakcie realizacji a Ministerstwo Gospodarki prowadzi systematyczny przegląd wypełniania zaleceń, monitoruje postępy w ich wdrażaniu i zwraca uwagę na istotne opóźnienia.

Zalecenia Rady UE skierowane dla Polski dotyczą m.in.:

- wysiłków na rzecz konsolidacji fiskalnej,
- działań poprawiających sytuację osób młodych na rynku pracy, tj. zmniejszenia bezrobocia tych osób zwłaszcza poprzez lepsze dostosowanie edukacji do potrzeb rynku pracy i zwiększenie dostępności programów przyuczania do zawodu i uczenia się przez praktykę, zacieśnienie współpracy szkół i pracodawców oraz poprawę jakości nauczania,
- działań wspierających zwiększanie udziału kobiet na rynku pracy, zwłaszcza poprzez inwestowanie w system opieki nad dziećmi,
- zmian w systemach emerytalnych i działań zwiększających szanse na zatrudnienie osób starszych,
- działań służących zapewnieniu otoczenia biznesu sprzyjającego innowacjom,
- wdrożenia deregulacji zawodów,
- inwestycji infrastrukturalnych, w dziedzinie energetyki, transportu kolejowego, dostępu do szerokopasmowego Internetu, gospodarki odpadami oraz gospodarki wodnej.
- ograniczenia obciążeń administracyjnych.

Jednak w wielu zaleceniach odnotowujemy opóźnienia. Dotyczy to m.in.: reformy systemów emerytalnych (górnicy i rolnicy), rozbudowy mocy wytwórczych i sieci energetycznych, inwestycji w kolejnictwie.

Do 2015 r. Polska wypełniła już wiele zaleceń dotyczących rynku pracy np. deregulację zawodów, zwiększenie miejsc w przedszkolach, przyjęła również dokument „Perspektywa uczenia się przez całe życie”.

W pracy skupiono się na rynku pracy w Polsce, który w wyniku przemian gospodarczych zapoczątkowanych na przełomie lat 80. i 90. uległ istotnej transformacji.

Już w latach 1990-1991 restrukturyzacja przedsiębiorstw oraz ujawnienie bezrobocia ukrytego spowodowały pojawienie się masowego bezrobocia, w znacznym stopniu o charakterze strukturalnym.

Obecnie rynek pracy w Polsce charakteryzuje się: niskimi wskaźnikami aktywności zawodowej i zatrudnienia oraz wysoką stopą bezrobocia. Głównymi przyczynami obecnego poziomu bezrobocia są: niskie kwalifikacje zawodowe pracowników, wysokie koszty pracy wynikające z obciążeń podatkowych i paropodatkowych oraz odłożone skutki stosowanej w latach dziewięćdziesiątych polityki społecznej i polityki rynku pracy ukierunkowanej w znacznie większym stopniu na dezaktywizację, niż na pomoc w znalezieniu zatrudnienia.

Budowa nowoczesnego rynku pracy sprzyjającego wzrostowi gospodarczemu musi podążać w kierunku wzmocnienia wszystkich elementów modelu flexicurity³. Głównym priorytetem powinno być odpowiedzenie na wyzwania związane z przemianami demograficznymi jakie ujawnią się w przeciągu kilku najbliższych lat poprzez działania służące zwiększaniu zatrudnienia. Dlatego też podejmowane działania muszą prowadzić do aktywizacji tych grup społecznych, które do tej pory w niewystarczającym stopniu były obecne na rynku pracy. Chodzi tu w szczególności o młodzież, kobiety, osoby powyżej 50 roku życia, osoby niepełnosprawne oraz inne grupy pozostające w bierności zawodowej. Młodzi ludzie kończący edukację mają problemy ze znalezieniem stabilnego i satysfakcjonującego zatrudnienia, które odpowiadałoby ich wykształceniu, a odsetek bezrobotnych osób do 25. roku życia dwukrotnie przekracza średni poziom bezrobocia ogółem. Natomiast osoby starsze, które nie nadążają za postępem technologicznym i coraz bardziej wymagającymi warunkami pracy często podejmują decyzję o przedwczesnej dezaktywizacji.

Głównym problemem jest ogólny niski współczynnik aktywności zawodowej. W 2012 r. jedynie 64,5% ludności w wieku 20–64 lat jest aktywnych na rynku pracy, odsetek ten jest nawet niższy dla młodzieży, kobiet i osób starszych. Bezrobocie wśród młodzieży kształtuje się powyżej średniej unijnej i wynika głównie z niedopasowania kwalifikacji oraz ograniczonego dostępu do praktyk zawodowych.

³ Model zatrudnienia polegający na połączeniu elastyczności pracy i bezpieczeństwa socjalnego. Elastyczność zatrudnienia przejawia się w łatwym procesie zatrudnienia i zwalniania pracowników, a bezpieczeństwo socjalne oznacza rozbudowany system zabezpieczeń społecznych oraz wysokie świadczenia socjalne. Ochrona zatrudnienia jest niewielka, ale zwalniani pracownicy szybko znajdują nową pracę. Koncepcja flexicurity składa się z 4 elementów: aktywna polityka rynku pracy, elastyczność prawna i organizacyjna, kształcenie ustawiczne, system zabezpieczenia społecznego pracowników.

W Polsce istotnym wyzwaniem jest zwiększenie wskaźnika zatrudnienia. Wśród populacji w wieku 20-64 lata wskaźnik ten kształtuje się na poziomie 64,7% (dane za 2012 r.), podczas gdy średnia dla całej Unii Europejskiej to 68,5% (dane za 2012 r.). Drugim głównym zadaniem pozostaje powstrzymanie wzrostu bezrobocia, które jest m.in. wynikiem niekorzystnej sytuacji makroekonomicznej w Polsce i Europie. W 2012 r. średnioroczna stopa bezrobocia wg metodologii BAEL dla osób w wieku 15 lat i więcej wyniosła 10,1% (Tabela 3).

Rok 2014 przyniósł znaczną poprawę sytuacji na rynku pracy w Polsce. Liczba pracujących w wieku 15 lat i więcej przekroczyła 16 milionów, co przełożyło się na wzrost wskaźnika zatrudnienia wśród osób w wieku 20-64 lata do poziomu 66,2% (2014 r.). Co pozytywne, wzrost stopy zatrudnienia dotyczył zarówno młodszych, jak i starszych grup wiekowych, choć najsilniejszy był wśród osób w wieku 55-64 lata (wzrost o 1,4 pp. w stosunku 2013 r.). Ponadto w 2014 r. kontynuowany był, zapoczątkowany od II kwartału 2013 r. szybki spadek bezrobocia (Tabela 4). Według Eurostat, stopa bezrobocia w Polsce w IV kwartale 2014 r. wyniosła 8,1% (Tabela 2) wobec 9,9% dla całej Unii Europejskiej.

Tabela 2

Stopa bezrobocia w Polsce w latach 2013-2014

	2012	2013	2014
Ogółem	10,1	9,8	8,1
Mężczyźni	9,3	9,1	7,6
Kobiety	11,1	10,5	8,7

Źródło: Dane Komisji Europejskiej

Pomimo tych niewątpliwie pozytywnych sygnałów, wzrost aktywności zawodowej, wzrost zatrudnienia i spadek bezrobocia pozostają wciąż jednymi z głównych wyzwań w Polsce.

Wskaźniki dotyczące rynku pracy

Wskaźniki dotyczące rynku pracy	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Wskaźnik zatrudnienia (% ludności w wieku 20-64 lat)	60,1	62,7	65,0	64,9	64,3	64,5	64,7	64,9	66,2
Wskaźnik zatrudnienia kobiet (% ludności płci żeńskiej w wieku 20-64 lat)	53,1	55,5	57,3	57,6	57,3	57,2	57,5	57,6	59,1
Wskaźnik zatrudnienia mężczyzn (% ludności płci męskiej w wieku 20-64 lat)	67,3	70,2	73,0	72,6	71,3	71,9	72,0	72,1	73,3
Wskaźnik zatrudnienia osób starszych (% ludności w wieku 55-64 lat)	28,1	29,7	31,6	32,3	34,1	36,9	38,7	40,6	42,0
Stopa bezrobocia (% siły roboczej, grupa wiekowa 15-74 lata)	13,9	9,6	7,1	8,1	9,6	9,7	10,1	10,3	9,0
Stopa bezrobocia osób młodych (% siły roboczej w wieku 15-24 lat)	29,8	21,7	17,2	20,6	23,7	25,8	26,5	27,3	24,2

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Komisji Europejskiej (badanie aktywności ekonomicznej ludności UE oraz europejskie rachunki narodowe).

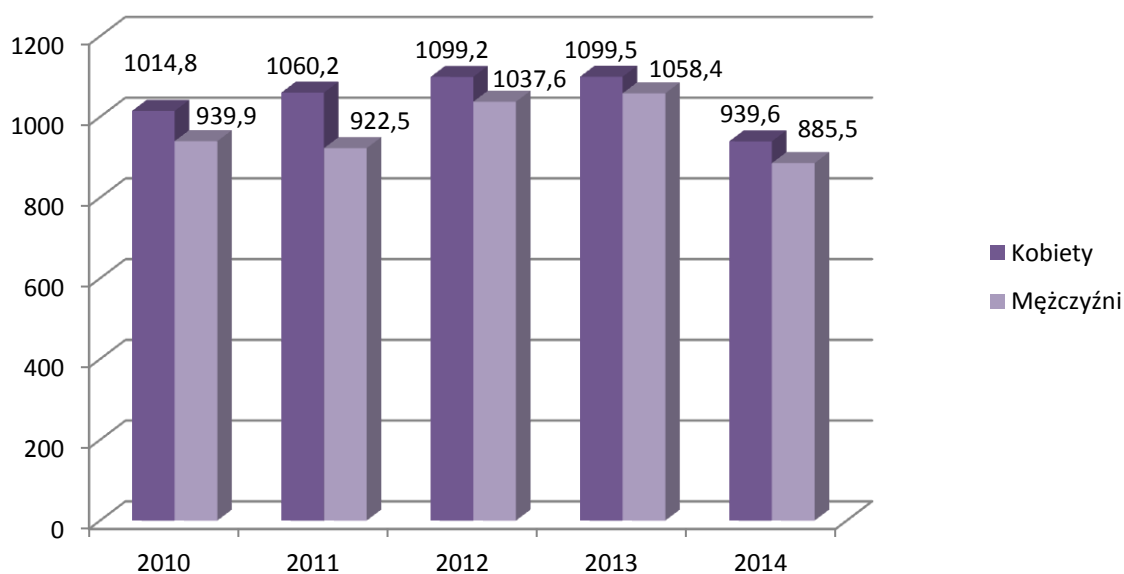
Do oceny natężenia bezrobocia wykorzystuje się stopę bezrobocia wyrażającą udział bezrobotnych (ogółem lub danej grupy) wśród aktywnych zawodowo (ogółem lub danej grupy).

Stopa bezrobocia w Polsce w latach 2010-2015

	styczeń	luty	marzec	kwiecień	maj	czerwiec	lipiec	sierpień	wrzesień	październik	listopad	grudzień
2010	12,9	13,2	13,0	12,4	12,1	11,7	11,5	11,4	11,5	11,5	11,7	12,4
2011	13,1	13,4	13,3	12,8	12,4	11,9	11,8	11,8	11,8	11,8	12,1	12,5
2012	13,2	13,4	13,3	12,9	12,6	12,3	12,3	12,4	12,4	12,5	12,9	13,4
2013	14,2	14,4	14,3	14,0	13,6	13,2	13,1	13,0	13,0	13,0	13,2	13,4
2014	13,9	13,9	13,5	13,0	12,5	12,0	11,8	11,7	11,5	11,3	11,4	11,5
2015	12,0	12,0	11,7									

Źródło: Dane GUS

W latach 2010 – 2014 liczba zarejestrowanych osób bezrobotnych spada. Poziom osób zarejestrowanych w podziale na płeć zaprezentowano na Rysunku 3



Rys. 3 Bezrobotni zarejestrowani w latach 2010-2014 w podziale na płeć (w tys.)

Źródło: Dane GUS

Wśród młodych ludzi wysoki poziom bezrobocia związany jest z niską jakością nauczania, która nie spełnia potrzeb rynku pracy. Reforma systemu nauki i szkolnictwa przeprowadzona w latach 2010-2011 była pierwszym krokiem ku zaradzeniu problemowi, jakim jest niedopasowanie umiejętności do oczekiwań rynku pracy, wzmocnić więzi

między uczelniami wyższymi a światem biznesu oraz zapewnić większą elastyczność oferty dostępnych kursów.

Wysokie bezrobocie wśród ludzi młodych (w 2012 r. średnioroczna stopa bezrobocia wg metodologii BAEL dla młodzieży (15-24 lata) wyniosła 26,5%) często związane jest z trudnością przejścia z etapu edukacji do zatrudnienia. Sytuacja tej grupy wymaga z jednej strony prowadzenia działań ułatwiających podjęcie pierwszej pracy, z drugiej – zwiększania kompetencji i kwalifikacji zdobywanych w ramach systemu kształcenia i szkolenia, tak by odpowiadały potrzebom pracodawców w zakresie umiejętności. Szczególnie istotne jest stworzenie warunków umożliwiających uczelniom wzmocnienie praktycznych aspektów kształcenia i dostosowanie kierunków studiów do potrzeb rynku pracy oraz stworzenie nowoczesnych programów kształcenia odpowiadających na wyzwania innowacyjnej gospodarki.

W 2013 roku realizowany był Program „Młodzi na rynku pracy”, którego celem jest zmniejszenie bezrobocia wśród młodzieży. Jednym z ważniejszych elementów Programu był projekt pilotażowy „Twoja Kariera – Twój Wybór”. Rozwiązaniami testowanymi w ramach pilotażu były m.in.: indywidualne wsparcie opiekuna/asystenta bezrobotnego, promesa aktywizacji młodych obejmująca: boni szkoleniowy, boni na kształcenie zawodowe i policealne, boni na kształcenie podyplomowe, boni stażowy, boni dla pracodawcy za zatrudnienie absolwenta szkoły wyższej oraz dotacja na zasiedlenie. W ramach Programu „Młodzi na rynku pracy” w 2013 r. na realizację programów specjalnych dla bezrobotnych do 30 roku życia przeznaczono kwotę 22,5 mln zł. W ramach tych działań zaktywizowano blisko 3,5 tys. młodych osób.

Kolejnym krokiem była nowelizacja ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, która weszła w życie 27 maja 2014 r. Reforma wprowadziła rozwiązania m.in. mające na celu poprawę jakości i efektywności usług świadczonych przez urzędy pracy oraz nowe instrumenty skierowane do grup znajdujących się w szczególnej sytuacji na rynku pracy, w tym do ludzi młodych do 30 roku życia, osób powyżej 50 roku życia oraz osób powracających na rynek pracy po przerwie związanej ze sprawowaniem opieki nad dzieckiem.

Od 1 stycznia 2014 r. realizowane są przez urzędy pracy oraz jednostki Ochotniczych Hufców Pracy „Gwarancje dla młodzieży”. Nowelizacją ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z 6 do 4 miesięcy skrócony został czas, w jakim publiczne służby zatrudnienia zobowiązane są do przedstawienia oferty pracy lub działań aktywizacyjnych osobie do 25 roku życia. Ponadto ustawa wprowadziła nowe narzędzia

polityki rynku pracy skierowana do osób młodych, m.in. bony szkoleniowe, stażowe, zatrudnieniowe, na zasiedlenie, grant na telepracę, świadczenie aktywizacyjne, trójstronne umowy szkoleniowe. Zgodnie z „Planem realizacji Gwarancji dla młodzieży w Polsce”, w sierpniu 2014 r. Ochotnicze Hufce Pracy w ramach PO WER (Działanie 1.3 „Wsparcie osób młodych znajdujących się w szczególnie trudnej sytuacji”) rozpoczęły na terenie całego kraju realizację czterech projektów pozakonkursowych współfinansowanych ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) oraz ze środków „Inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych” (*Youth Employment Initiative* – YEI), tj. dwóch projektów dla osób w wieku 15-17 lat pt. „Pomysł na siebie – (YEI i EFS) i dwóch projektów adresowanych do osób w wieku 18-24 lata pt. „Równi na rynku pracy” (YEI i EFS). W ramach projektów „Pomysł na siebie” realizowano działania na rzecz aktywizacji społeczno-zawodowej (zajęcia z psychologiem, warsztaty wyrównawcze z przedmiotów szkolnych, kursy językowe, kursy komputerowe, kwalifikacyjne kursy zawodowe). W ramach projektów „Równi na rynku pracy” realizowano wsparcie aktywizująco-doradcze (warsztaty i treningi psychologiczne, indywidualne wsparcie osób z obszarów wiejskich przez tutorów), kursy zawodowe oraz wsparcie ogólnoedukacyjne (kursy językowe, komputerowe, w tym o standardzie ECDL, zajęcia z prawnikiem, trening umiejętności społecznych). Łącznie wsparciem w ramach projektów OHP objętych zostanie 7 500 osób pozostających bez zatrudnienia, nieuczących i nieszkolących się, tj. osób z grupy NEET (not in employment, education or training)⁴.

W listopadzie 2014 r. uruchomiono II etap programu pożyczkowego „Pierwszy biznes – Wsparcie w starcie”. Program przewiduje pomoc w formie pożyczki na rozpoczęcie działalności gospodarczej i na utworzenie stanowiska pracy dla bezrobotnego. O wsparcie ubiegać mogą się studenci ostatniego roku studiów, absolwenci szkół i uczelni i bezrobotni na terenie całego kraju. Ponadto prowadzono prace przygotowawcze, w celu uruchomienia w 2015 r. konkursów centralnych i regionalnych, oraz działania promocyjne.

Aby wykonać zalecenia dotyczące zmniejszenia bezrobocia wśród młodzieży, Polska realizuje „Gwarancje dla młodzieży”. W celu lepszego dostosowania do potrzeb rynku pracy umiejętności nabywanych w instytucjonalnym systemie edukacyjnym monitorowane jest wdrażanie podstawy programowej kształcenia w zawodach. Jednocześnie

⁴ młodzi ludzie (w wieku 15-24 lata) z grup takich, jak: młodzież opuszczająca pieczę zastępczą; młode matki opuszczające pieczę zastępczą; młode matki w pieczy zastępczej lub domach samotnej matki; wychowanków oraz absolwentów młodzieżowych ośrodków wychowawczych i ośrodków socjoterapii, specjalnych ośrodków wychowawczych i szkolno-wychowawczych; młode osoby opuszczające zakłady karne i areszty śledcze, która nie uczy się, nie pracuje i nie uczestniczy w żadnych formach doksztalcania.

znowelizowane przepisy o szkolnictwie wyższym zobowiązują uczelnie zawodowe do: prowadzenia kształcenia na kierunkach wyłącznie o profilu praktycznym, organizowania co najmniej trzymiesięcznych praktyk zawodowych, wprowadzenia studiów dualnych. Uruchomiono też Program Rozwoju Kompetencji, który zastąpił program kierunków zamawianych (chodzi o wzmocnienie wśród studentów kompetencji zawodowych, interpersonalnych, analitycznych, przedsiębiorczych).

Według danych Eurostat, w lutym 2015 r. stopa bezrobocia młodzieży (osoby poniżej 25 roku życia) w Polsce wyniosła 20,8%, wobec 7,8% ogółem. Dalsza poprawa sytuacji zawodowej tej grupy wymaga kontynuowania działań zaplanowanych w ramach „Gwarancji dla Młodzieży”. Ponadto pozytywne skutki powinno przynieść wdrażanie szeregu działań na rzecz modernizacji systemów kształcenia i szkolenia, zarówno zawodowego, jak i ogólnego, oraz wzmacniania więzi pomiędzy sektorem edukacji i biznesu, które zostały opisane w części dotyczącej realizacji celów strategii „Europa 2020” w zakresie edukacji.

Z przeprowadzonych analiz wskaźników makroekonomicznych dotyczących rynku pracy wynika, że stopa bezrobocia kobiet jest wyższa niż stopa bezrobocia mężczyzn. Trudniej znaleźć pracę zwłaszcza kobietom powracającym na rynek pracy po dłuższej przerwie oraz poszukującym pierwszej pracy (Tabela 5).

Tabela 5

Stopa bezrobocia według płci w latach 2010–2013 na podstawie BAEL⁵

Lata	Ogółem		W wieku produkcyjnym	
	Kobiety	Mężczyźni	Kobiety	Mężczyźni
	w %			
2010	9,9	8,9	10,1	9,0
2011	10,8	8,8	11,1	9,0
2012	11,1	9,3	11,4	9,5
2013	10,5	9,1	10,8	9,3

Źródło: GUS, BAEL.

⁵ wskaźniki oparte na BAEL (Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności) są opracowane na podstawie danych uogólnionych w oparciu o bilanse opracowane na podstawie Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań 2011 (NSP 2011). Aktualnie do uogólnienia wyników badania BAEL na populację generalną stosuje się dane o ludności Polski w wieku 15 lat i więcej, pochodzące z bilansów opracowanych na podstawie wyników NSP 2011. Jednocześnie wprowadzono zmiany metodologiczne, wyłączając z zakresu badania osoby przebywające poza gospodarstwem domowym 12 miesięcy lub więcej.

W celu podwyższenia wskaźnika zatrudnienia kobiet, który jest niższy niż wskaźnik zatrudnienia mężczyzn, rozszerzona została paleta instrumentów ułatwiających pogodzenie pracy zawodowej z rodzicielstwem. Do już dostępnych, takich jak elastyczny czas pracy i telepraca, dodane zostały kolejne, m.in. grant na telepracę.

W celu podwyższenia wskaźnika zatrudnienia kobiet na bieżąco realizowane są zobowiązania wynikające z zalecenia dotyczącego rozwoju placówek opieki nad małymi dziećmi oraz dostępności do opieki i edukacji przedszkolnej.

Dostęp do usług opieki nad dziećmi w wieku 3-5 lat zwiększył się w ostatnich latach, w czym dużą rolę odegrały środki unijne. Niemniej jednak potrzebne są konkretne środki gwarantujące trwałe świadczenie usług tego typu w przyszłości i ich przystępność cenowa. Krajowy Program Reform zawiera szczegółowe plany, dotyczące między innymi dofinansowania dla gmin na cele tworzenia przedszkoli.

Działania rządu dotyczące opieki nad małymi dziećmi skoncentrowały się na realizacji programu „Maluch”, którego celem jest rozwój instytucji opieki nad dziećmi i rozszerzenie obecnych form tej opieki. W rezultacie w 2013r. liczba żłobków wzrosła niemal dwukrotnie w ciągu ostatnich dwóch lat (2011, 2012), jednak ich łączna liczba pozostaje bardzo niska w wartościach względnych i nie wypełnia zapotrzebowania (36 000 miejsc w stosunku do 400 000 urodzeń rocznie w Polsce).

W 2014 roku Program „Maluch” został poszerzony o moduł, dedykowany szkołom wyższym, uczelniom oraz podmiotom już prowadzącym lub chcącym utworzyć instytucje opieki (żłobki, kluby dziecięce, dzienni opiekunowie) nad dziećmi studentów, doktorantów oraz osób zatrudnionych przez uczelnię lub wykonujących zadania na rzecz uczelni na podstawie umów cywilno-prawnych.

Zgodnie z nowelizacją ustawy o systemie oświaty z 2013 r. od 1 września 2015 r. każde 4-letnie dziecko będzie miało prawo do miejsca w przedszkolu. Od 1 września 2017 r. każde dziecko 3 – letnie również będzie miało prawo do opieki w przedszkolach i innych formach wychowania przedszkolnego, w których ustawowo została ograniczona wysokość opłat pobieranych od rodziców za korzystanie przez ich dzieci z wychowania przedszkolnego. Od 1 września 2013 r. opłata ta nie może przekraczać 1 zł za godzinę zajęć ponad ustalony przez organ prowadzący bezpłatny czas nauczania, wychowania i opieki.

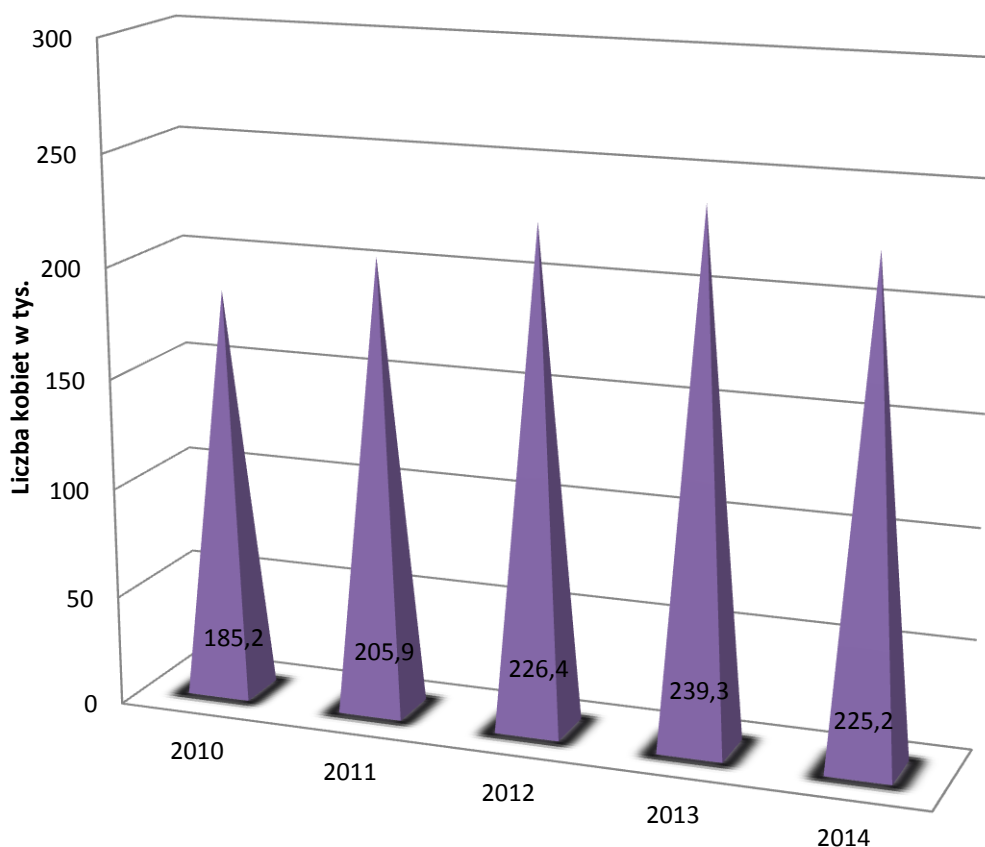
Według stanu na dzień 31 grudnia 2013 r. funkcjonowało w Polsce 1 511 instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 (żłobków, klubów dziecięcych, dziennych opiekunów) wpisanych do rejestru żłobków i klubów dziecięcych lub do wykazu

dziennych opiekunów, z tego: 1 243 żłobki, 212 klubów dziecięcych oraz 56 dziennych opiekunów. Oznacza to wzrost liczby instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 o 63,2% w stosunku do 2012 r. Wzrost odsetka liczby instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 nastąpił w każdym rodzaju form opieki.

Od uruchomienia rządowego programu „Maluch” liczba instytucji opieki nad dziećmi wzrosła o ponad 300%. Liczba żłobków, klubów dziecięcych i dziennych opiekunów wzrosła z 571 w 2011 r. do niespełna 2,5 tys. w grudniu 2014 r. Tym samym zwiększyła się liczba dzieci, które mogą korzystać z profesjonalnej opieki z 32 tys. w 2011 r. do 71,1 tys. w grudniu 2014 r.

Ustawą z dnia 28 maja 2013 r. o zmianie ustawy Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw wprowadzono płatny urlop rodzicielski. Urlop przysługujący w związku z urodzeniem dziecka składa się z 20 tygodni urlopu macierzyńskiego, 6 tygodni urlopu dodatkowego i 26 tygodni urlopu rodzicielskiego. Rodzic, który zdecyduje się na półroczny urlop, dostaje zasiłek macierzyński w wysokości 100 % swojego wynagrodzenia. Jeżeli z czasem decyduje się go przedłużyć o kolejne pół roku, wtedy zasiłek wynosi 60% pensji. Z kolei rodzic, który od razu korzysta z rocznego urlopu, dostaje przez cały rok 80% wynagrodzenia. Nowe rozwiązania pozwalają rodzicom dzielić się urlopem – po 14 tygodniach urlopu macierzyńskiego, jego pozostałą część wykorzystać może ojciec dziecka – oraz łączyć urlop rodzicielski z wykonywaniem pracy na pół etatu. Wprowadzaniu zmian towarzyszyła kampania społeczna, której celem było upowszechnienie obowiązujących przepisów w zakresie urlopów przysługujących ojcom z tytułu urodzenia się dziecka oraz propagowanie idei świadomego ojcostwa.

W 2014 roku liczba kobiet, które nie podjęły zatrudnienia po urodzeniu dziecka zmniejszyła się o 14,1 tys. W porównaniu z rokiem poprzednim (Rys. 4)



Rys. 4. Liczba kobiet, które nie podjęły zatrudnienia po urodzeniu dziecka (w tys.)

Źródło: Dane Komisji Europejskiej

W związku z niską stopą zatrudnienia starszych pracowników rząd zastąpił w 2009 r. dotychczasowe programy wcześniejszego przechodzenia na wcześniejszą emeryturę emeryturami pomostowymi. Są one dostępne dla znacznie mniejszej liczby osób (tzn. pracujących w szczególnie trudnych warunkach) i są częściowo finansowane z dodatkowych składek opłacanych przez pracodawców. Ponadto w 2010 r. rząd rozpoczął konsultacje ze związkami zawodowymi w sprawie potencjalnych zmian w systemie emerytalnym dla służb mundurowych (funkcjonariuszy policji, wojska i służb penitencjarnych) w celu wydłużenia okresu ich aktywności zawodowej. W krajowym programie reform nie są jednak wspomniane dalsze zmiany systemu emerytalnego, z wyjątkiem ogólnej deklaracji dotyczącej podwyższenia do 2015 r. rzeczywistego wieku przejścia na emeryturę.

Wprowadzenie w 2009 r. „emerytur pomostowych” oraz kontynuowanie prac nad wydłużeniem okresu aktywności zawodowej służb mundurowych powinno doprowadzić do podwyższenia rzeczywistego wieku przejścia na emeryturę i zmniejszyć koszty

budżetowe.

Proponowane zmiany dotyczące służb mundurowych nie będą miały jednak zastosowania do obecnych pracowników, a tym samym ich pełne skutki będą widoczne dopiero w dłuższej perspektywie. Oprócz tego wnioski dotyczące zmian szczególnych zasad dotyczących emerytur i podwyższenia ustawowego wieku emerytalnego są opóźnione. Projekt ustawy przyjęty przez rząd przewiduje możliwość przejścia na emeryturę po spełnieniu dwóch warunków: 25-letni staż pracy i osiągnięcie wieku 55 lat (obecnie 15 lat pracy). Jednak nowe warunki będą miały zastosowanie jedynie wobec nowych funkcjonariuszy (obecnie zatrudnieni mogliby dobrowolnie przystąpić do nowego systemu), co znacznie ogranicza wpływ reformy na rynek pracy i finanse publiczne. Polska zamierza również zmodyfikować specjalny system emerytalny dla górników. Nowy system miałby zastosowanie jedynie do górników pracujących bezpośrednio przy wydobywaniu, ograniczając w ten sposób liczbę beneficjentów.

Pracownicy w starszym wieku opuszczają rynek pracy przedwcześnie, ponieważ obecny system podatkowy i emerytalny zapewnia ograniczoną liczbę bodźców skłaniających do pozostania na rynku pracy. Pracodawcy nie są zmotywowani, by zatrudniać pracowników w starszym wieku, którym – po osiągnięciu określonego wieku – przysługuje specjalna ochrona i których nie można łatwo zwolnić.

W krajowym programie reform wytyczono ambitny cel: poziom zatrudnienia równy 71% do 2020 r. (Tabela 6) a głównym celem Krajowego Planu Działań na rzecz Zatrudnienia na lata 2012–2014 jest ułatwienie dostępu do rynku pracy i zapewnienie wysokiego wskaźnika aktywności zawodowej, zwalczanie ubóstwa i zwiększenie mobilności.

Tabela 6

Wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 20-64 lata (w %) ogółem w Polsce w latach 2010-2020

2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
64,3	64,5	64,7	64,9	66,5	67,1	67,9	68,6	69,4	70,2	71,0

Źródło: Dane dla lat 2010-2014 - na podstawie BAEL, GUS, dla lat 2015-2020 – prognoza MPiPS

W dniu 11 maja 2012 r. Parlament przyjął ustawy wydłużające wiek emerytalny. Od 1 stycznia 2013 r. weszła w życie ustawa o zmianie ustawy o emeryturach i rentach

z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw i rozpoczął się proces stopniowego podwyższania wieku emerytalnego dla obu płci do 67 roku życia. Wiek emerytalny będzie wydłużany każdego roku o trzy miesiące, co oznacza że mężczyźni osiągną docelowy wiek w 2020 r., a kobiety w 2040 r. Ustawa o zmianie ustawy o zabezpieczeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych i ich rodzin wprowadziła rozwiązania dotyczące wieku emerytalnego służb mundurowych dla żołnierzy i funkcjonariuszy przyjętych do służby po 31 grudnia 2012 r. – wcześniejsza emerytura będzie możliwa dla osób, które ukończyły 55. rok życia oraz legitymują się co najmniej 25-letnim okresem służby.

W 2012 r. realizowano Programu „Solidarność pokoleń. Działania dla zwiększenia aktywności zawodowej osób w wieku 50+” w ramach wsparcia osób starszych na rynku pracy rozpoczęto realizację projektów szkoleniowo-doradczych: „Aktywny emeryt”, dotyczącego utrzymania aktywności zawodowej pracowników w starszym wieku oraz „Z wiekiem na plus – szkolenia dla przedsiębiorstw”, wspierającego wdrażanie w firmach systemów zarządzania wiekiem. Ze środków rezerwy Funduszu Pracy została sfinansowana realizacja programów specjalnych skierowanych do osób powyżej 50 roku życia.

W związku z podwyższeniem ustawowego wieku emerytalnego, które miało miejsce 1 stycznia 2013 r., w kolejnych latach kontynuowane będą działania wpływające na wzrost zdolności do zatrudnienia wśród osób w wieku przedemerytalnym i okołodemerytalnym, tak aby umożliwić im sprawne funkcjonowanie na rynku pracy, co przyczyni się do podwyższenia efektywnego wieku dezaktywizacji zawodowej.

Dzięki nowelizacji ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy od maja 2014 r. pracodawcy otrzymali możliwość uzyskania dofinansowania ze środków Funduszu Pracy do części wynagrodzenia dla skierowanego bezrobotnego po 50 roku życia (ok. 1200 osób pracodawców skorzystało z tego instrumentu do końca 2014 r.). Dodatkowo ze środków Krajowego Funduszu Szkoleniowego z przeznaczeniem na finansowanie kształcenia i szkolenia pracowników w wieku 45 lat i więcej, wsparto do końca 2014 r. ponad 10 tys. osób.

W Polsce prowadzone były działania wspierające aktywność osób starszych. Przeprowadzono kampanię informacyjno-promocyjną, skierowaną do osób 50+ i ich pracodawców, obejmującą emisję materiałów w telewizji, spotów radiowych skierowanych do pracowników 50+ oraz pracodawców, publikację w prasie regionalnej i ogólnopolskiej, kampanię internetową.

W zaleceniach dla Polski zwraca się uwagę na zbyt częste stosowanie w Polsce umów na czas określony i umów cywilnoprawnych. Rząd podkreśla, że parlament uchwalił nowelizację ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych. Ogranicza ona nadużycia w opłacaniu składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe w przypadku wykonywania kilku umów–zlecenia. Z kolei w celu ograniczenia nadmiernego wykorzystywania umów o pracę na czas określony przygotowano projekt nowelizacji ustawy Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw. Określono w nim maksymalny czas trwania umów na czas określony oraz dopuszczalną liczbę takich umów.

Ministerstwo Gospodarki prowadzi systematyczny przegląd wdrażania zaleceń Rady UE.

Z raportów wynika, że w kilku obszarach Polska poczyniła znaczne postępy. Zwiększył się m.in. dostęp do zawodów licencjonowanych oraz ilość miejsc w placówkach wychowania przedszkolnego i opieki na dzieci.

Coraz większym wyzwaniem dla polskiego rynku pracy są zmiany demograficzne i zjawisko starzenia się społeczeństwa. Pod względem współczynnika płodności Polska zajmuje przedostatnie miejsce w UE (1,3 według ostatnich dostępnych danych z 2012 r.). Nie wiadomo jeszcze, jakie będą przyszłe skutki przepływów imigracyjnych i emigracyjnych. Z prognoz zawartych w sprawozdaniu na temat starzenia się społeczeństwa z 2015 r., które uwzględnia migrację netto, wynika, że liczba ludności w wieku produkcyjnym w Polsce (od 15 do 64 lat) zmniejszy się z 27,1 mln w 2013 r. do 25,4 mln w 2020 r. Tempo spadku ludności w wieku produkcyjnym (w % ogółu ludności) jest niepokojące, zwłaszcza że długoterminowe prognozy wskazują, że do 2050 r. populacja ta zmniejszy się do 20 mln.

W dziedzinie rynku pracy Polska poczyniła działania w zakresie zmniejszenia bezrobocia osób młodych oraz wśród osób po 50 roku życia. Polska cały czas dąży do podniesienia współczynnika aktywności zawodowej kobiet poprzez zapewnienie łatwiejszego dostępu do opieki nad dziećmi do lat 3 oraz nauczania przedszkolnego. Wszystkie wyżej wymienione działania mają na celu realizację zaleceń Unii Europejskiej w zakresie polityki rynku pracy. Jak wynika z analiz niektóre zalecenia napotykać na pewne opóźnienia (reforma emerytalna górników i rolników).

Zalecenia wydawane przez UE dla poszczególnych krajów są podstawowym mechanizmem wzmocnionej koordynacji polityk gospodarczych państw członkowskich w ramach semestru europejskiego.

Podsumowanie

Semestr europejski stał się od 2011 r. podstawą nowego systemu nadzoru nad polityką gospodarczą, zwłaszcza budżetową, w Unii Europejskiej. Powstał on w oparciu o wnioski wyciągnięte z ostatniego kryzysu gospodarczego, finansowego i zadłużeniowego.

Wadą mechanizmu semestru jest niewątpliwie długi cykl przygotowywania i omawiania objętych nim dokumentów. Wnioski i zalecenia są oparte na wskaźnikach sprzed 2 lat. Za mankament mechanizmu semestru europejskiego należy też uznać to, że w jego trakcie instytucje unijne, jak i państwa członkowskie przygotowują wiele dokumentów. A to utrudnia sprawny przepływ informacji i szybkie reagowanie na wnioski wypływające z tych dokumentów. Podobny skutek ma oparcie monitorowania działań podejmowanych w ramach semestru europejskiego na dużej liczbie wskaźników i zaleceń, które trudno analizować, porównywać i przewidywać.

Ograniczona (jakkolwiek na pewno rosnąca) użyteczność semestru europejskiego wynika też z faktu, że nie wszystkie wnioski zawarte w dokumentach są wiążące dla państw członkowskich. Wiążący charakter mają przede wszystkim zalecenia, wynikające z sześciopaku i dwupaku, które głównie dotyczą przestrzegania progów fiskalnych (odnośnie do deficytu budżetowego i długu publicznego) ustalonych dla państw unii gospodarczej i walutowej. Tu wymagania są bardzo precyzyjne i ilościowo określone a ich niespełnienie zagrożone jest konkretnymi karami. Natomiast przekazane państwom (na podstawie oceny krajowych programów konwergencji i stabilności) oceny sytuacji makroekonomicznej i pożądane działania zaradcze mają charakter zaleceń, a nie wiążących decyzji. Jednak ich nieprzestrzeganie naraża państwo na krytykę ze strony instytucji unijnych i może wpłynąć na obniżenie wiarygodności w oczach inwestorów.

Sytuacja niemal każdego z 28 państw członkowskich UE jest różna i w efekcie odmienna jest pożądana polityka ekonomiczna. Nawet gdyby zalecenia Komisji i Rady uwzględniały specyfikę państw, to nie należy w najbliższym czasie oczekiwać, by mogły być one wiążące. Ograniczyłyby to istotnie kompetencje państw narodowych, a do tego nie ma podstaw traktatowych ani politycznej zgody.

Zbyt wcześnie jeszcze na całościową ocenę skuteczności semestru europejskiego. Jakkolwiek procedura przygotowania i realizacji każdego semestru jest dość długa, to nie ulega wątpliwości, że proces kształtowania narodowych polityk ekonomicznych został

poddany kontroli międzynarodowej i ocenie przez unijne instytucje. Przedstawiane dokumenty i dyskusja nad nimi, zwłaszcza w Radzie, są też elementem wzajemnej oceny państw członkowskich UE. System umożliwia też odpowiednio wczesne udzielanie wskazówek przez Komisję, zanim decyzje zostaną podjęte na szczeblu krajowym. Ponadto Komisja sprawdza czy państwa członkowskie podejmują niezbędne działania.

Nawet jeśli państwa uznają niektóre zalecenia za zbyt trudne lub niewygodne do realizacji, czują zewnętrzną presję wprowadzenia zmian polityki niezgodnej z ustaleniami przyjętymi na szczeblu UE. Istotne jest również, że semestr europejski pozwala na kontrolowanie realizacji celów w sferze zatrudnienia, edukacji, innowacji, klimatu i ograniczania ubóstwa, które zostały zawarte w strategii „Europa 2020” na rzecz długofalowego wzrostu gospodarczego. Niewątpliwie mobilizuje to państwa do skuteczniejszej realizacji tej strategii.

W wyniku przeprowadzonych analiz główna hipoteza, że wprowadzenie w życie semestru europejskiego jest wprowadzeniem polityki gospodarczej na wyższy szczebel koordynacji. potwierdziła się. Mechanizm semestru europejskiego zapewnia czytelne zasady i lepszą koordynację polityk krajowych w ciągu całego roku, regularne kontrolowanie sytuacji i możliwość szybszego nakładania kar w przypadku naruszenia przepisów (zwłaszcza na członków strefy euro). Dzięki temu państwom członkowskim łatwiej jest wywiązać się ze zobowiązań budżetowych i zobowiązań do przeprowadzenia reform. Jednocześnie unia gospodarcza i walutowa zyskała lepsze podstawy swego funkcjonowania.

Z analizy piśmiennictwa wynika, że semestr europejski jest narzędziem nowym, utworzonym po to by zachęcić państwa członkowskie do odpowiedniej polityki gospodarczej i lepiej je koordynować na szczeblu unijnym. Ma pomóc państwom Unii Europejskiej w wychodzeniu z kryzysu i zapobiec przyszłym dekonstrukturom. Sukces tego instrumentu uzależniony jest od tego, czy Państwa członkowskie będą stosowały się do wytycznych UE oraz czy faktycznie wzmocni to ich gospodarki w dłuższej perspektywie czasu.

Semestr europejski jest mechanizmem z większym automatyzmem wymierzania kary. Podczas gdy w przypadku Paktu Stabilności i Wzrostu o nałożeniu sankcji decydowała większość kwalifikowana w Radzie, w przypadku Semestru wymaga to odwróconej większości kwalifikowanej (czyli potrzebna jest większość kwalifikowana, by karę uchylić). Dzięki unijnym pakietom legislacyjnym zwanym sześciopakiem i dwupakiem Komisja uzyskała dodatkowe uprawnienia do regulowania krajowych polityk makroekonomicznych. Jednak w tworzeniu rekomendacji dla Państw członkowskich

uczestniczy także Rada Europejska co osłabia rolę Komisji.

Mechanizm semestru będzie bardziej akceptowalny dla państw członkowskich poprzez wzmocnienie dialogu między Komisją a państwami członkowskimi. Jednak nawet gdyby Semestr był właściwie wdrażany, może się nie przyczynić do poprawy wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. Wynika to m.in. z faktu, że mechanizm Semestru koncentruje się na wskaźnikach, takich jak deficyty budżetowe i nierównowagi handlowe. Te dane nie w pełni odzwierciedlają fundamenty poszczególnych gospodarek, ignorują też potencjał jednolitego rynku. Poza tym w czasach kryzysu odważne zmiany mogą być skuteczniejsze niż polityka zachowawcza. Problemem jest również krótkoterminowa perspektywa mechanizmu – cała procedura trwa rok i nakłada zobowiązania w horyzoncie czasowym do dwóch lat, a więc w niewielkim zakresie uwzględnia długofalowe rozwiązania i cele. Zalecenia powinny także w większym stopniu identyfikować przyczyny, a nie jak dotychczas objawy problemu.

Druga hipoteza, że Polska sukcesywnie wdraża i terminowo realizuje zalecenia nałożone przez Komisję Europejską w ramach corocznych semestrów europejskich potwierdziła się częściowo. Z analizy aspektów dotyczących rynku pracy wynika, że nie wszystkie zalecenia są wdrożone i zrealizowane w wielu zaleceniach odnotowujemy opóźnienia dotyczą one między innymi reformy systemów emerytalnych górników i rolników, rozbudowy mocy wytwórczych i sieci energetycznych, inwestycji w kolejnictwie.

Dla Polski Semestr jest dobrą okazją do zmiany polityki gospodarczej. Zalecenia wydane przez Komisję Europejską mogą stanowić punkt wyjścia do rozmów o modernizacji Polski, tym bardziej jeśli te ramy proceduralne pozwolą rządowi formułować własną strategię rozwoju kraju. Dla rządu dobrą zachętą do kontynuacji reform związanych z Semestrem Europejskim powinno być zwiększone zainteresowanie mediów wypełnieniem zaleceń i tym, w jaki sposób ten mechanizm pomoże Polsce doganiać najbardziej rozwinięte państwa Unii Europejskiej.

Bibliografia

- BIELAK R., 2012. *Rola statystyki w kształtowaniu polityki rozwoju społeczno-gospodarczego krajów Unii Europejskiej*, Wiadomości Statystyczne nr 8, Główny Urząd Statystyczny, s. 17-27
- BRANNA J, WĄSOWICZ R., 2013 *Informacja OIDE: Semestr Europejski. Przewodnik po kluczowych dokumentach*. Ośrodek Informacji i Dokumentacji Europejskiej Biblioteka Sejmowa
- HORODECKA A. 2008. *Ewolucja celów polityki gospodarczej. Rola zmian otoczenia*. Wyd. Naukowe PWN, Warszawa
- KAWECKA-WYRZYKOWSKA 2014, *Ocena sytuacji gospodarczej w Unii Europejskiej i w Polsce w ramach semestru europejskiego*. Unia Europejska.pl Dwumiesięcznik nr 1(224) Instytut Badań Rynku, Konsumpcji i Koniunktury, s. 7-16
- PIECH K., WIELEC M. 2009. *Koordinacja polityk gospodarczych w Unii Europejskiej* W: Albiński P. *Polityki Unii Europejskiej w kontekście polskiej polityki gospodarczej*. Wydawnictwo SGH, Warszawa
- SZELAĞ K. 2003. *Koordinacja polityk gospodarczych w Unii Europejskiej. Część I*. Bank i Kredyt, nr 3, s. 14-31
- SZELAĞ K. 2003a. *Koordinacja polityk gospodarczych w Unii Europejskiej. Część II*. Bank i Kredyt, nr 4, s. 25-37
- SZPRINGER Z. 2012, *Sytuacja budżetowa państw UE w ramach funkcjonowania semestru europejskiego – zalecenia dla Polski*. Analizy nr 15(82) 24 sierpnia 2012. ISSN 1899-1114, Biuro Analiz Sejmowych
- TABASZEWSKI R.K. 2012. *Systemy koordynacji polityk europejskich. Studium polityczno-prawne*, „Zeszyty Naukowe Forum Młodych Dyplomatów” nr 1, s. 77-88
- TCHOREK 2013. *Nierównowagi fiskalne i makroekonomiczne w strefie euro a nowe rozwiązania instytucjonalne*. „Management and Business Administration. Central Europe” Vol. 21, No. 2(121):, ISSN 2084–3356, Copyright by Akademia Leona Koźmińskiego, s. 186–204
- WINIARSKI B. (red.) 2006. *Polityka gospodarcza*. Wyd. Naukowe PWN, Warszawa

Akty prawne

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej z 9 maja 2008r. nr C 115/47 PL.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1175/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych.

Rozporządzenie Rady (WE) 1466/97WE z dnia 7 lipca 1997r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych.

Strony internetowe

<http://www.mg.gov.pl/files/upload/14435/semestr%20europejski.pdf>

http://oide.sejm.gov.pl/oide/index.php?option=com_content&view=article&id=14847:semestr-europejski-przebieg-cyklu-koordynacji-na-poziomie-unii-i-polski-2011-2014-i-13-12-2013-i&catid=6:unia-europejska&Itemid=928

<http://www.consilium.europa.eu/pl/templates/content.aspx?id=4553>

<http://stat.gov.pl/>

http://ec.europa.eu/index_pl.htm

Spis tabel

Tabela 1. Przebieg rocznego cyklu koordynacji polityki gospodarczej w UE

Tabela 2. Stopa bezrobocia w Polsce w latach 2013-2014

Tabela 3. Wskaźniki dotyczące rynku pracy

Tabela 4. Stopa bezrobocia w Polsce w latach 2010-2015

Tabela 5. Stopa bezrobocia według płci w latach 2010–2013 na podstawie BAEL

Tabela 6. Wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 20-64 lata (w %) ogółem w Polsce w latach 2010-2020

Spis rysunków

Rys. 1. Mechanizm działania semestru europejskiego

Rys. 2. Semestr Europejski a instrumenty zarządzania gospodarczego

Rys. 3 Bezrobotni zarejestrowani w latach 2010-2014 w podziale na płeć (w tys.)

Rys. 4. Liczba kobiet, które nie podjęły zatrudnienia po urodzeniu dziecka (w tys.)