



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 2.6.2014 r.
COM(2014) 422 final

Zalecenie

ZALECENIE RADY

w sprawie krajowego programu reform Polski na 2014 r.

**oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Polskę programu
konwergencji na 2014 r.**

{SWD(2014) 422 final}

Zalecenie

ZALECENIE RADY

w sprawie krajowego programu reform Polski na 2014 r.

oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Polskę programu konwergencji na 2014 r.

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 121 ust. 2 i art. 148 ust. 4,

uwzględniając rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych¹, w szczególności jego art. 9 ust. 2,

uwzględniając zalecenie Komisji Europejskiej²,

uwzględniając rezolucje Parlamentu Europejskiego³,

uwzględniając konkluzje Rady Europejskiej,

uwzględniając opinię Komitetu Zatrudnienia,

uwzględniając opinię Komitetu Ekonomiczno-Finansowego,

uwzględniając opinię Komitetu Ochrony Socjalnej,

uwzględniając opinię Komitetu Polityki Gospodarczej,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) W dniu 26 marca 2010 r. Rada Europejska przyjęła wniosek Komisji dotyczący wprowadzenia nowej strategii na rzecz zatrudnienia i wzrostu gospodarczego, zatytułowanej „Europa 2020”, opartej na ściślejszej koordynacji polityki gospodarczej, która skupia się na najważniejszych obszarach wymagających podjęcia działań służących pobudzeniu europejskiego potencjału w dziedzinie zrównoważonego rozwoju i konkurencyjności.
- (2) W dniu 13 lipca 2010 r., na podstawie wniosków Komisji, Rada przyjęła zalecenie w sprawie ogólnych wytycznych polityk gospodarczych państw członkowskich i Unii (na lata 2010–2014), a w dniu 21 października 2010 r. – decyzję dotyczącą wytycznych w sprawie polityki zatrudnienia państw członkowskich, które razem stanowią „zintegrowane wytyczne”. Państwa członkowskie zostały poproszone o uwzględnienie zintegrowanych wytycznych w swojej krajowej polityce gospodarczej i polityce zatrudnienia.

¹ Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.

² COM(2014) 422 final.

³ P7_TA(2014)0128 i P7_TA(2014)0129.

- (3) W dniu 29 czerwca 2012 r. szefowie państw lub rządów przyjęli Pakt na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia, nakreślający spójne ramy działania na poziomie krajowym, unijnym i w strefie euro z wykorzystaniem wszelkich możliwych dźwigni, instrumentów i obszarów polityki. Podjęli oni decyzję co do działań, które należy przedsięwziąć w państwach członkowskich, i wyrazili pełną gotowość do realizacji celów strategii „Europa 2020” oraz wdrożenia zaleceń dla poszczególnych krajów.
- (4) W dniu 9 lipca 2013 r. Rada przyjęła zalecenie w sprawie krajowego programu reform Polski z 2013 r. oraz wydała opinię na temat przedstawionego przez Polskę zaktualizowanego programu konwergencji na lata 2012-2016.
- (5) W dniu 13 listopada 2013 r. Komisja przyjęła roczną analizę wzrostu gospodarczego⁴, rozpoczynając tym samym europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej w 2014 r. Tego samego dnia Komisja, na podstawie rozporządzenia (UE) nr 1176/2011, przyjęła sprawozdanie w ramach mechanizmu ostrzegania⁵, w którym nie wskazała Polski jako jednego z państw członkowskich, w przypadku których przeprowadzona zostanie szczegółowa ocena sytuacji.
- (6) W dniu 20 grudnia 2013 r. Rada Europejska zatwierdziła priorytety dotyczące zapewnienia stabilności finansowej, konsolidacji budżetowej i działań wspierających wzrost gospodarczy. Rada Europejska podkreśliła potrzebę dążenia do zróżnicowanej konsolidacji budżetowej sprzyjającej wzrostowi gospodarczemu, przywrócenia gospodarce normalnych warunków udzielania pożyczek, wspierania wzrostu i konkurencyjności, rozwiązania problemu bezrobocia i społecznych skutków kryzysu, jak również modernizacji administracji publicznej.
- (7) W dniu 24 kwietnia 2014 r. Polska przedłożyła krajowy program reform na 2014 r., a w dniu 30 kwietnia 2014 r. – program konwergencji na 2014 r. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami poddano je jednoczesnej ocenie.
- (8) Celem strategii budżetowej nakreślonej w programie konwergencji na 2014 r. jest zmniejszenie deficytu do poziomu niższego niż określona w Traktacie wartość odniesienia 3 % PKB w terminie do 2015 r. oraz osiągnięcie średniookresowego celu budżetowego do 2018 r. Średniookresowy cel budżetowy (-1 % PKB w kategoriach strukturalnych) jest bardziej rygorystyczny od wymogów paktu stabilności i wzrostu. Przedstawione w programie konwergencji na 2014 r. cele dotyczące deficytu nominalnego są spójne z terminową korektą nadmiernego deficytu. Ponadto, chociaż (ponownie obliczona) korekta strukturalna w 2014 r. jest zgodna z zaleceniem Rady w ramach procedury nadmiernego deficytu, jest ona niższa od poziomu wymaganego w 2015 r. W latach następujących po planowanej korekcie nadmiernego deficytu planowana (ponownie obliczona) roczna korekta zmierzająca do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego jest niższa od poziomu wymaganego w pakcie stabilności i wzrostu. Cele programu są zatem częściowo zgodne z wymogami paktu stabilności i wzrostu. Przewiduje się, że dług sektora instytucji rządowych i samorządowych w okresie objętym programem nie przekroczy 60 % PKB. Polskie władze przewidują ostry spadek długu z 57,1 % PKB w 2013 r. do 49,5 % PKB w 2014 r., głównie dzięki znacznemu jednorazowemu transferowi aktywów funduszy emerytalnych, oraz utrzymanie go na tym poziomie w 2015 r. Scenariusz makroekonomiczny będący podstawą prognoz budżetowych przedstawionych w

⁴ COM(2013) 800 final.

⁵ COM(2013) 790 final.

programie jest realistyczny w odniesieniu do 2014 r., lecz optymistyczny na 2015 r., w którym przewiduje się szybsze tempo wzrostu realnego PKB (3,8 %), niż to przewidziano w prognozie Komisji z wiosny 2014 r. (3,4 %). Rada – na podstawie własnej oceny programu i prognozy Komisji oraz zgodnie z rozporządzeniem Rady (WE) nr 1466/97 – jest zdania, że chociaż oczekuje się, iż Polska nie przekroczy pułapu deficytu nominalnego zaleconego przez Radę na 2014 r., to trwała korekta nadmiernego deficytu w 2015 r., a następnie odpowiednia ścieżka korekty zmierzająca do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego są obciążone ryzykiem.

- (9) Aby zapewnić powodzenie strategii konsolidacji budżetowej, ważne jest jej poparcie kompleksowymi reformami strukturalnymi. Niewielki udział wydatków pobudzających wzrost (na edukację, badania i innowacje) hamuje długoterminowe perspektywy wzrostu. Z powodu starzenia się społeczeństwa spodziewane jest znaczne zwiększenie wydatków na opiekę zdrowotną w perspektywie średnio- i długoterminowej. Wynikające z tego obciążenie dla finansów publicznych można byłoby zmniejszyć, a przy tym poprawić dostęp do opieki zdrowotnej przez wzmocnienie opieki podstawowej i systemów skierowań oraz wykorzystanie możliwości wzrostu oszczędności w opiece szpitalnej. Problemem jest wciąż niski poziom przestrzegania przepisów prawa podatkowego, zwłaszcza jeśli chodzi o skuteczność administracji podatkowej oraz poziom obciążenia administracyjnego podatników. W Polsce funkcjonuje rozbudowany system obniżonych stawek VAT, co przyczynia się do największej w UE luki w polityce dotyczącej podatku VAT. Konsekwencją tej sytuacji są straty dochodów i zwiększone koszty przestrzegania przepisów prawa podatkowego. Stosunkowo niski jest poziom opodatkowania energii. W ostatnim czasie podjęto działania służące usprawnieniu polskich ram budżetowych. Niemniej jednak korzystne dla tych ram byłoby ustanowienie w pełni niezależnej rady budżetowej, odpowiedzialnej za przeprowadzanie w trybie *ex-ante* kontroli zgodności z regułami fiskalnymi, oceny prognoz makroekonomicznych i budżetowych oraz analizy długoterminowej stabilności finansów publicznych, a także dokonywanie *ex-post* oceny zgodności z regułami fiskalnymi.
- (10) W ostatnim roku stopniowo wzrastała stopa bezrobocia osób młodych, co po części wynika z utrzymującego się niedopasowania wyników kształcenia do potrzeb rynku pracy, a także z rosnącego odsetka młodych ludzi, którzy nie uczą się, nie pracują ani nie szkolą. Pomimo trwającej reformy systemu kształcenia i szkolenia zawodowego zachodzi potrzeba dalszego ułatwienia dostępu do dobrej jakości programów przyuczania do zawodu i uczenia się poprzez praktykę, a także zacieśniania współpracy między szkołami a pracodawcami oraz dotarcia z pomocą do młodych ludzi, którzy nie są nigdzie zarejestrowani, zgodnie z celami gwarancji dla młodzieży. Dostosowanie umiejętności do wymogów rynku pracy jest również szczególnie ważne w kontekście uczenia się przez całe życie, bowiem uczestnictwo w takich programach jest wciąż bardzo niskie, zwłaszcza w przypadku pracowników w starszym wieku, których kompetencje są często nieaktualne. Utrzymuje się segmentacja rynku pracy, którą charakteryzuje rozpowszechnione korzystanie z zatrudnienia na czas określony, w tym z umów cywilnoprawnych. Zatrudnienie na czas określony jest szczególnie powszechne wśród młodych ludzi. Choć często twierdzi się, że zatrudnienie na czas określony umożliwia bezrobotnym wejście na rynek pracy z perspektywą otrzymania stałej umowy, to jednak w przypadku większości pracowników w Polsce tak się nie dzieje, bowiem odsetek takich osób przechodzących do zatrudnienia na czas nieokreślony jest wciąż niski, co negatywnie wpływa na wydajność i jakość kapitału ludzkiego.

- (11) Nadal niski jest współczynnik aktywności zawodowej kobiet. Polska przedsięwzięła różne środki w celu zwiększenia zatrudnienia kobiet, polegające m.in. na poprawie dostępności usług opieki nad małymi dziećmi (żłobków) oraz zwiększeniu finansowania przedszkoli ze środków publicznych, aby zachęcić rodziców do objęcia dzieci edukacją przedszkolną. Niemniej jednak dostępność usług opieki nad małymi dziećmi jest wciąż niewielka, zwłaszcza na obszarach wiejskich, a ponadto utrzymują się różnice w dostępie do edukacji przedszkolnej. Niski jest też wciąż współczynnik aktywności zawodowej osób starszych w Polsce. Znacznie ograniczono możliwości wcześniejszego przechodzenia na emeryturę, ale niezbędne są dalsze wysiłki, aby zwiększyć szanse zatrudnienia pracowników w starszym wieku oraz przedłużyć faktyczny okres aktywności zawodowej. Nerozwiedzana pozostaje wciąż kwestia reformy specjalnych programów emerytalnych dla górników i rolników. System rolniczych ubezpieczeń społecznych (KRUS) tworzy zachęty dla drobnych producentów rolnych do pozostania w tym sektorze, co skutkuje ukrytym bezrobociem na obszarach wiejskich oraz pobudza gospodarkę nieformalną. Górnicy nadal korzystają z przywilejów pod względem uprawnień emerytalnych oraz minimalnego wymaganego okresu zatrudnienia. Oba te systemy emerytalne są przeszkodą dla sektorowej i terytorialnej mobilności zawodowej.
- (12) Polska należy do państw UE o najniższym poziomie wydatków na badania i rozwój oraz jest jednym z państw uzyskujących najgorsze wyniki pod względem wskaźników szerzej pojętej innowacyjności. Szczególnie niskie są nakłady na badania i rozwój ze środków prywatnych. Do niskich wydatków na badania i rozwój dochodzi słaba aktywność przedsiębiorstw w dziedzinie badań i innowacji, a także otoczenie biznesu, które niedostatecznie sprzyja innowacjom. System wspierania innowacji w Polsce jest nastawiony na unikanie ryzyka i opiera się głównie na dotacjach, które wspierają transfer i absorpcję technologii, lecz nie wywierają istotnego wpływu na prawdziwie nowatorskie innowacje. Istniejące bodźce podatkowe dla badań i rozwoju są nieskuteczne w promowaniu wewnętrznych prac badawczo-rozwojowych w sektorze prywatnym i są wykorzystywane tylko przez duże przedsiębiorstwa. Polskie przedsiębiorstwa polegają w dużej mierze na absorpcji technologii. Choć był to dotąd skuteczny sposób zapewnienia większej wydajności i wzrostu gospodarczego, Polsce potrzebne jest teraz przestawienie się na model w większym stopniu oparty na rodzimych innowacjach. Podniesienie zdolności innowacyjnych polskich przedsiębiorstw, lepsze powiązania między nauką a przemysłem oraz opracowanie ukierunkowanych narzędzi dostosowanych do całego cyklu innowacji nadal stanowią wyzwanie.
- (13) Poprawa efektywności energetycznej we wszystkich sektorach polskiej gospodarki mogłaby przynieść bardzo duże zyski, które przyczyniłyby się do pobudzenia wzrostu gospodarczego, poprawy konkurencyjności i ograniczenia zależności energetycznej Polski. Krajowe moce wytwórcze w sektorze energetycznym są przestarzałe, a sieć elektroenergetyczna jest nadal przeciążona, ale realizacja projektów służących zwiększeniu przepustowości połączeń wzajemnych z sąsiednimi państwami członkowskimi postępuje. Głównym problemem na rynku gazu ziemnego pozostaje brak dywersyfikacji i konkurencji.
- (14) Słabo rozwinięta infrastruktura transportu i szerokopasmowego internetu w Polsce w dalszym ciągu stanowi istotną przeszkodę dla wzrostu gospodarczego. Konieczne są zwłaszcza znaczące inwestycje w podupadającą sieć kolejową, aby poprawić konkurencyjność sektora kolejowego i uzyskać lepszą równowagę pomiędzy transportem drogowym a kolejowym. Obecnie tylko jedna trzecia z 20 000 km

użytkowanych linii kolejowych jest w dobrym stanie technicznym. Utrzymują się problemy z terminową realizacją projektów w dziedzinie kolejnictwa. Usprawnienie gospodarowania odpadami pozwoliłoby zwiększyć zasobooszczędność.

- (15) Egzekwowanie umów w Polsce jest czasochłonne, a procedura uzyskania pozwolenia na budowę – długotrwała i uciążliwa. Wysokie są koszty przestrzegania przepisów prawa podatkowego, co jest dużym problemem w zakresie otoczenia biznesu. Polska poczyniła znaczne postępy w realizacji ambitnej reformy ułatwiającej dostęp do zawodów regulowanych.
- (16) W ramach europejskiego semestru Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę polskiej polityki gospodarczej. Komisja dokonała oceny programu konwergencji i krajowego programu reform. Wzięła pod uwagę nie tylko ich znaczenie dla zrównoważonego charakteru polityki budżetowej i polityki społeczno-gospodarczej w Polsce, ale także stopień przestrzegania przepisów i wytycznych UE, ze względu na konieczność wzmocnienia całościowego zarządzania gospodarczego w Unii Europejskiej przez wnoszenie na poziomie UE wkładu w przyszłe decyzje krajowe. Zalecenia Komisji w ramach europejskiego semestru zostały przedstawione poniżej w zaleceniach 1–6.
- (17) W świetle powyższej oceny Rada przeanalizowała program konwergencji Polski, a jej opinia⁶ znajduje odzwierciedlenie w szczególności w zaleceniu 1 poniżej,

NINIEJSZYM ZALECA Polsce podjęcie w latach 2014-2015 działań mających na celu:

1. Wzmocnienie strategii budżetowej, aby zapewnić trwałą korektę nadmiernego deficytu do 2015 r., przez osiągnięcie korekty strukturalnej określonej w zaleceniu Rady w ramach procedury nadmiernego deficytu. Po skorygowaniu nadmiernego deficytu i do czasu osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego – dążenie do rocznej korekty strukturalnej w wysokości 0,5 % PKB jako wartości odniesienia. Trwała korekta nierównowagi budżetowej wymaga wiarygodnego wdrażania ambitnych reform strukturalnych w celu zwiększenia zdolności dostosowawczej gospodarki oraz pobudzenia wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. W związku z tym – zminimalizowanie cięć w inwestycjach pobudzających wzrost gospodarczy, lepsze ukierunkowanie polityki społecznej oraz poprawę opłacalności wydatków i ogólnej efektywności sektora opieki zdrowotnej, zwiększenie bazy podatkowej przez rozwiązanie problemu rozbudowanego systemu obniżonych stawek VAT, a także poprawę przestrzegania przepisów prawa podatkowego, zwłaszcza przez usprawnienie skuteczności administracji podatkowej. Ustanowienie niezależnej rady budżetowej.
2. Zwiększenie wysiłków na rzecz zmniejszenia bezrobocia osób młodych, w szczególności przez lepsze dostosowanie edukacji do potrzeb rynku pracy, zwiększenie dostępności programów przyuczania do zawodu i uczenia się poprzez praktykę, usprawnienie pomocy dla niezarejestrowanych osób młodych oraz zacieśnianie współpracy między szkołami a pracodawcami, zgodnie z celami gwarancji dla młodzieży. Zwiększenie uczestnictwa osób dorosłych w uczeniu się przez całe życie w celu dostosowania podaży umiejętności do popytu na nie. Zwalczanie segmentacji rynku pracy przez zwiększenie wysiłków na rzecz zapewnienia łatwiejszego przechodzenia z zatrudnienia na czas określony do stałego

⁶ Na podstawie art. 9 ust. 2 rozporządzenia Rady (WE) nr 1466/97.

zatrudnienia oraz przez ograniczenie nadmiernego wykorzystywania umów cywilnoprawnych.

3. Kontynuowanie starań w celu podniesienia współczynnika aktywności zawodowej kobiet, w szczególności przez dążenie do zwiększenia dostępności wysokiej jakości, przystępnej cenowo opieki nad dziećmi i edukacji przedszkolnej oraz zapewnienie stabilnego finansowania. Włączenie rolników do powszechnego systemu emerytalnego, poczynając od przyspieszenia tworzenia systemu szacowania i rejestracji dochodów rolników. Stopniowe wycofanie specjalnego systemu emerytalnego dla górników w celu włączenia ich do powszechnego systemu emerytalnego. Poparcie ogólnej reformy emerytalnej nasileniem działań na rzecz zwiększenia szans starszych pracowników na zatrudnienie, tak aby podnieść wiek dezaktywizacji zawodowej.
4. Poprawę skuteczności bodźców podatkowych we wspieraniu badań i rozwoju w sektorze prywatnym w ramach dążenia do zacieśnienia powiązań między polityką w obszarach badań, innowacji i przemysłu, a także lepsze dostosowanie istniejących instrumentów do poszczególnych etapów cyklu innowacji.
5. Odnowienie i rozbudowę mocy wytwórczych oraz poprawę efektywności w całym łańcuchu energetycznym. Przyspieszenie i rozszerzenie rozbudowy sieci elektroenergetycznej, w tym transgranicznych połączeń międzysystemowych z sąsiednimi państwami członkowskimi, oraz rozbudowy gazociągu międzysystemowego z Litwą. Zapewnienie skutecznej realizacji projektów inwestycyjnych w dziedzinie kolejnictwa bez dalszych opóźnień i poprawa zdolności administracyjnych w tym sektorze. Przyspieszenie starań na rzecz zwiększenia zasięgu łączności szerokopasmowej. Poprawę gospodarowania odpadami.
6. Podjęcie dalszych działań w celu poprawy otoczenia biznesu przez uproszczenie egzekwowania umów i wymogów dotyczących pozwoleń na budowę. Zwiększenie wysiłków na rzecz ograniczenia kosztów i czasu związanych z przestrzeganiem przepisów prawa podatkowego przez przedsiębiorstwa. Dokończenie będącej w toku reformy, której celem jest ułatwienie dostępu do zawodów regulowanych.

Sporządzono w Brukseli dnia [...] r.

*W imieniu Rady
Przewodniczący*