

## ZALECENIE RADY

z dnia 12 lipca 2011 r.

w sprawie krajowego programu reform Polski z 2011 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Polskę zaktualizowanego programu konwergencji na lata 2011–2014

(2011/C 217/02)

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 gospodarczych<sup>(1)</sup>, w szczególności jego art. 9 ust. 3,

uwzględniając zalecenie Komisji Europejskiej,

uwzględniając konkluzje Rady Europejskiej,

uwzględniając opinię Komitetu Zatrudnienia,

po konsultacji z Komitetem Ekonomiczno-Finansowym,

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 skupiać się będzie na najważniejszych obszarach wymagających podjęcia działań służących pobudzeniu europejskiego potencjału w dziedzinie zrównoważonego rozwoju i konkurencyjności.
- (2) W dniu 13 lipca 2010 r. 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<sup>(2)</sup>, które razem stanowią „zintegrowane wytyczne”. Państwa członkowskie zostały poproszone o uwzględnienie zintegrowanych wytycznych w swojej krajowej polityce gospodarczej i polityce zatrudnienia.
- (3) Dnia 12 stycznia 2011 r. Komisja przyjęła pierwszą roczną analizę wzrostu gospodarczego, rozpoczynając w ten sposób nowy cykl zarządzania gospodarczego w UE i pierwszy europejski semestr zintegrowanej i prowadzonej *ex ante* koordynacji polityki, który ma swoje umocowanie w strategii „Europa 2020”.
- (4) Dnia 25 marca 2011 r. Rada Europejska zatwierdziła priorytety dotyczące konsolidacji budżetowej i reform strukturalnych (zgodnie z konkluzjami Rady z dnia 15 lutego i 7 marca 2011 r. i w związku z przedstawioną przez Komisję roczną analizą wzrostu gospodarczego). Podkreśliła ona również priorytetowe znaczenie przywrócenia dobrej sytuacji budżetowej i stabilności finansów publicznych, zmniejszenia bezrobocia w drodze reform rynku pracy oraz podjęcia

nowych działań służących zwiększeniu tempa wzrostu. Rada zwróciła się do państw członkowskich, aby przekształciły te priorytety w konkretne środki, które zostaną włączone do ich programów stabilności lub programów konwergencji oraz do ich krajowych programów reform.

- (5) Dnia 25 marca 2011 r. Rada Europejska wezwała także państwa członkowskie uczestniczące w pakcie euro plus, by przedstawiły swoje zobowiązania w ramach tego paktu odpowiednio wcześniej, tak by mogły zostać włączone do ich programów stabilności lub konwergencji oraz krajowych programów reform.
- (6) Dnia 27 kwietnia 2011 r. Polska przedstawiła aktualizację swojego programu konwergencji dotyczącą lat 2011–2014, a w dniu 29 kwietnia 2011 r. krajowy program reform z 2011 r. W celu uwzględnienia powiązania między tymi oboma programami poddano je jednoczesnej ocenie.
- (7) Światowy kryzys finansowy spowodował zwolnienie tempa aktywności gospodarczej w Polsce: wskaźnik wzrostu realnego PKB spadł do 1,7 % w 2009 r., ale nie sięgnął poziomu oznaczającego recesję. Tempo wzrostu realnego PKB ponownie przyspieszyło w 2010 r. do 3,8 %, ponieważ silny popyt zewnętrzny napędzał produkcję i doprowadził do wzrostu stanu zapasów, podczas gdy stabilny rynek pracy wspierał konsumpcję prywatną. Stopa bezrobocia wzrosła do 9,6 % w 2010 r., w porównaniu z 7,1 % w 2008 r., pomimo wzrostu zatrudnienia. Kryzys odbił się bardzo niekorzystnie na sytuacji finansów publicznych. Deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych zwiększył się z poziomu 3,7 % PKB w 2008 r. do 7,3 % w 2009 r. W 2010 r., pomimo wprowadzenia niewielkiego pakietu konsolidacyjnego oraz w sytuacji silnego wzrostu gospodarczego, deficyt osiągnął poziom 7,9 % PKB. Relacja długu do PKB wzrosła z 50,9 % w 2009 r. do 55,1 %<sup>(3)</sup> w 2010 r., nadal poniżej przewidzianego w Traktacie progu wynoszącego 60 % oraz przewidzianego w polskiej konstytucji ograniczenia długu.
- (8) Na podstawie oceny zaktualizowanego programu konwergencji na mocy rozporządzenia (WE) nr 1466/97 Rada jest zdania, że scenariusz makroekonomiczny stanowiący podstawę prognoz budżetowych jest wiarygodny, z wyjątkiem roku 2012, dla którego to okresu opiera się on na nieco zbyt optymistycznych założeniach dotyczących wzrostu gospodarczego. W ramach programu konwergencji planuje się sprowadzenie deficytu poniżej wartości referencyjnej wynoszącej 3 % PKB do 2012 r., czyli w terminie określonym przez Radę. Średni roczny wysiłek fiskalny w latach 2010–2012 jest w pełni zgodny z zaleceniem Rady w ramach procedury nadmiernego deficytu z dnia 7 lipca 2009 r., tj.

<sup>(1)</sup> Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.

<sup>(2)</sup> Utrzymane w mocy na 2011 r. decyzją Rady 2011/308/UE z dnia 19 maja 2011 r. w sprawie wytycznych dotyczących polityki zatrudnienia państw członkowskich (Dz.U. L 138 z 26.5.2011, s. 56).

<sup>(3)</sup> Wartość według bazy danych służb Komisji AMECO. Zgodnie z komunikatem Ministerstwa Finansów z dnia 30 maja 2011 r., relacja długu do PKB na dzień 31 grudnia 2010 r. wynosiła 54,9 %.

1,25 % PKB. Osiągnięcie średniookresowego celu budżetowego (MTO) nie jest przewidywane w okresie trwania programu konwergencji. Modyfikacja reformy systemu emerytalnego, w wyniku której zakłada się zmniejszenie deficytu strukturalnego o 0,7 % w roku 2011 i o kolejne 0,5 % PKB w 2012 r., nie poprawia w istotnym zakresie wyjściowej sytuacji budżetowej, ponieważ poprawa początkowej pozycji budżetowej jest powiązana ze zwiększeniem zobowiązań długoterminowych. Wystąpienie zagrożeń dla osiągnięcia celów budżetowych jest prawdopodobne. W szczególności dochody z podatków bezpośrednich mogą okazać się niższe niż prognozowano ze względu na optymistyczne założenia dotyczące elastyczności w odniesieniu do bazy podatkowej; zawarte w programie przewidywania dotyczące składek na ubezpieczenie społeczne opierają się na optymistycznych scenariuszach wzrostu zatrudnienia i płac; a potencjalne opóźnienia w realizacji środków zmniejszających deficyt, jak również ich ewentualne zmiany, w tym opóźnienia i zmiany pozostające poza bezpośrednią kontrolą rządu, mogą spowodować przekroczenia ścieżki konsolidacji.

- (9) Rząd Polski zobowiązał się do sprowadzenia deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych do poziomu poniżej 3 % PKB do 2012 r., zgodnie z zaleceniem Rady, i do zapewnienia stabilności finansów publicznych w perspektywie długoterminowej. W tym celu rząd Polski rozpoczął w 2011 r. realizację planu znacznej konsolidacji finansów publicznych za pomocą środków dotyczących zarówno przychodów, jak i wydatków, w tym istotnego ograniczenia publicznych wydatków inwestycyjnych. Projekt budżetu na 2012 r. został przyjęty przez rząd w dniu 5 maja 2011 r. Ma on przyczynić się do dalszego znaczącego ograniczenia deficytu. Może jednak nadal zachodzić konieczność wdrożenia dodatkowych środków w uzupełnieniu tych przedstawionych w projekcie budżetu na 2012 r., aby dotrzymać terminu korekty nadmiernego deficytu przypadającego na 2012 r. Dalsze redukcje wydatków pobudzających wzrost wiązałyby się jednak z ryzykiem negatywnego oddziaływania na potencjał wzrostu w przyszłości.
- (10) W przeciągu ostatnich lat Polska wzmocniła swoje ramy budżetowe. Jeśli jednak chodzi o zapewnienie stabilności finansów publicznych w perspektywie średnio i długookresowej, nie wydaje się, aby istniejące reguły budżetowe oraz procedury programowania średniookresowego zapewniały w odpowiednim stopniu przejrzystość procedury budżetowej, bodźce do koordynacji pomiędzy różnymi szczeblami administracji i elastyczność umożliwiającą reagowanie na wstrząsy makroekonomiczne i zaburzenia równowagi makroekonomicznej. Reguły budżetowe powinny ponadto opierać się na dostatecznie szerokich agregatach budżetowych oraz powinny być zgodne z europejskim systemem rachunków narodowych i regionalnych (ESA95). Zgodnie z najnowszymi ocenami Komisji, zagrożenia dla długoterminowej stabilności finansów publicznych wydają się być średnie.
- (11) Chociaż rząd zniósł wcześniejsze emerytury w przypadku większości dotychczasowych beneficjentów, to jednak nadal obowiązują szczególne przepisy dotyczące wcześniejszego przechodzenia na emeryturę służb munduro-

wych i górników, a ustawowy wiek emerytalny dla kobiet jest niższy niż dla mężczyzn. Rzeczywisty wiek przejścia na emeryturę jest w związku z tym nadal niski. Ponadto korzystający z dotacji publicznych fundusz ubezpieczenia społecznego rolników (KRUS) nie stwarza rolnikom motywacji do przenoszenia się do sektorów o wyższej produktywności, czemu nie sprzyjają też problemy w zakresie kształcenia, infrastruktury i mobilności; spowalnia to restrukturyzację gospodarczą i ogranicza wzrost produktywności.

- (12) System kształcenia i szkoleń nie jest w pełni dostosowany do potrzeb rynku pracy. Pomimo znacznego wzrostu liczby osób z wyższym wykształceniem, szanse zatrudnienia są ograniczone ze względu na niedopasowanie ich umiejętności do potrzeb związanych z miejscami pracy oferowanymi na rynku. System szkolnictwa wyższego nie jest odpowiednio powiązany z otoczeniem biznesowym i rynkiem pracy. Udział osób dorosłych (szczególnie pracowników w starszym wieku i o niskich kwalifikacjach) w programach kształcenia i szkoleń zawodowych pozostaje na bardzo niskim poziomie.
- (13) Pomimo ich wzrostu w ostatnim czasie, publiczne nakłady na działalność badawczą i rozwojową są w Polsce niskie; również nakłady sektora prywatnego na działalność badawczą i rozwojową należą do najniższych w UE i w ostatnich latach malały. W perspektywie średnio- i długoterminowej stanie się to najprawdopodobniej główną przeszkodą dla wzrostu gospodarczego. Działalność badawcza i rozwojowa nie jest w pełni zintegrowana, ponieważ uniwersytety, instytuty badawcze i przemysł są ze sobą słabo połączone.
- (14) Niski udział kobiet w rynku pracy wynika częściowo z niedostatecznej dostępności placówek opieki nad dziećmi i osobami pozostającymi na utrzymaniu. Polska plasuje się znacznie poniżej średniej UE, jeżeli chodzi o liczbę dzieci poniżej trzech lat, dla których udostępniane są formalnie funkcjonujące placówki opieki. Odsetek starszych dzieci korzystających z tego systemu opieki, chociaż wzrósł na przestrzeni ostatnich kilku lat, jest również niski. W wielu przypadkach młodzi rodzice mogą podjąć zatrudnienie tylko wówczas, gdy opieką nad dziećmi zajmuje się ich rodzina. Ponadto niewystarczająca dostępność usług opiekuńczych zmniejsza możliwości uczestnictwa w rynku pracy przede wszystkim starszych kobiet, które rezygnują z pracy lub przechodzą na wcześniejsze emerytury, aby zajmować się wnukami lub innymi osobami pozostającymi na utrzymaniu.
- (15) Słabo rozwinięta infrastruktura sieciowa stanowi przeszkodę dla przedsiębiorczości i inwestycji zagranicznych, a słaby rozwój infrastruktury transportowej potęguje dysproporcje regionalne. Infrastruktura energetyczna szybko starzeje się i osiągnęła granice mocy produkcyjnej. Infrastruktura ta wymaga ponadto znacznych dostosowań, aby sprostać wymogom związanym z polityką w zakresie łagodzenia zmian klimatu. Mimo że polski system kolei jest trzeci pod względem wielkości w Europie, nie jest w stanie wspierać odpowiednio rozwoju działalności gospodarczej ze względu na przestarzały charakter infrastruktury i taboru.

- (16) Jakość otoczenia biznesu i wydajność administracji publicznej w Polsce jest niska. W zestawieniu z innymi krajami Polska boryka się ze szczególnymi problemami dotyczącymi płatności podatków, rozpoczynania i zamykania działalności gospodarczej, egzekwowania umów i rejestrowania praw własności. Przeszkodą dla przedsiębiorstw jest przewlekłość procedur dotyczących wydawania licencji i pozwoleń. W odniesieniu do postępowań prawnych dotyczących np. egzekwowania umów i uzyskania pozwolenia na budowę, liczba związanych z tym procedur jest stosunkowo duża, a cały proces trwa zbyt długo.
- (17) Polska podjęła szereg zobowiązań w ramach paktu euro plus. W odniesieniu do budżetu Polska zobowiązuje się do przestrzegania obecnej reguły dotyczącej zadłużenia i „doraźnej” reguły wydatkowej, do wprowadzenia nowych przepisów ograniczających wskaźniki deficytu samorządów lokalnych oraz wprowadzenia stale obowiązującej reguły wydatkowej. Aby zwiększyć stabilność finansową, planowane środki mają na celu skuteczniejszą regulację sektora bankowego i nadzór nad nim. Środki dotyczące zatrudnienia koncentrują się na udziale w rynku pracy kobiet, a także starszych pracowników, oraz na reformach mających na celu wzmocnienie powiązań między środowiskiem biznesu a systemem kształcenia. Środki dotyczące konkurencyjności kładą nacisk na obszary kształcenia i nauki, na rozwój infrastruktury transportowej i szerokopasmowej oraz działania mające przyczynić się do poprawy otoczenia biznesowego. Zobowiązania te dotyczą czterech obszarów paktu i w dużej mierze odzwierciedlają program przedstawiony w programie konwergencji oraz w krajowym programie reform. Kilka ważnych wyzwań politycznych wymaga podjęcia (np. niski współczynnik aktywności zawodowej starszych pracowników) lub zostały jedynie poruszone (np. lepsza administracyjna obsługa przedsiębiorstw). Zobowiązania podjęte w ramach paktu euro plus zostały ocenione i uwzględnione w zaleceniach.
- (18) Komisja dokonała oceny programu konwergencji i krajowego programu reform, w tym zobowiązań podjętych w ramach paktu euro plus. Komisja wzięła pod uwagę nie tylko ich znaczenie dla zrównoważonego charakteru polityki budżetowej i polityki społeczno-gospodarczej w Polsce, ale także stopień poszanowania przepisów oraz wytycznych UE, ze względu na konieczność wzmocnienia całościowego zarządzania gospodarczego w UE poprzez wnoszenie na poziomie UE wkładu w przyszłe decyzje krajowe. Komisja jest zdania, że programy określają ambitny plan konsolidacji finansów publicznych i zachęca rząd do kontynuowania jego realizacji oraz do podejmowania dodatkowych środków, o ile są one konieczne dla zmniejszenia deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych do poziomu poniżej 3 % PKB do 2012 r. Wykorzystując osiągnięcia ostatniej dekady, należy podjąć kroki w celu dalszego zwiększania zatrudnienia, głównie poprzez wdrażanie reform systemu emerytalnego i kształcenia oraz poprzez poprawę usług opieki nad dziećmi i osobami pozostającymi na utrzymaniu. Ponadto należy dalej zwiększać konkurencyjność pozacenową poprzez ulepszenie ram działalności badawczo-rozwojowej i poprawę otoczenia biznesu oraz poprzez wspieranie inwestycji infrastrukturalnych.
- (19) W świetle powyższej oceny, a także biorąc pod uwagę zalecenie Rady z dnia 7 lipca 2009 r. na podstawie art. 126 ust. 7 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Rada zbadała aktualizację programu konwergencji Polski i jej opinia<sup>(1)</sup> znajduje odzwierciedlenie w szczególności w pkt 1) i 2) poniższego zalecenia. Uwzględniając konkluzje Rady Europejskiej z dnia 25 marca 2011 r., Rada zbadała krajowy program reform przedłożony przez Polskę,

NINIEJSZYM ZALECA Polsce podjęcie następujących działań w latach 2011–2012:

1. Wdrożenie środków zapowiedzianych w projekcie budżetu na 2012 r. i podjęcie dodatkowych środków o trwałym charakterze, o ile są one konieczne dla ograniczenia deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych do poziomu poniżej 3 % PKB w roku 2012, zgodnie z zaleceniem Rady w ramach procedury nadmiernego deficytu. Ograniczenie w przyszłości cięć w wydatkach pobudzających wzrost gospodarczy przy zapewnieniu odpowiedniego postępu w realizacji średniookresowego celu budżetowego.
2. Przyjęcie przepisów w celu wprowadzenia stale obowiązującej reguły wydatkowej do 2013 r. Reguła ta powinna opierać się na dostatecznie szerokich agregatach budżetowych oraz powinna być zgodna z europejskim systemem rachunków. Ponadto podjęcie kroków w celu wzmocnienia mechanizmów koordynacji pomiędzy poszczególnymi szczeblami administracji w ramach średniookresowych i rocznych procedur budżetowych.
3. Podwyższenie zgodnie z planami ustawowego wieku emerytalnego dla służb mundurowych, kontynuowanie działań mających na celu podwyższenie rzeczywistego wieku przejścia na emeryturę, takich jak połączenie go ze średnim dalszym trwaniem życia. Przyjęcie harmonogramu dalszego udoskonalenia przepisów dotyczących składek na rolniczy fundusz ubezpieczenia społecznego (KRUS), aby lepiej odzwierciedlały indywidualne dochody.
4. Wprowadzenie proponowanej strategii uczenia się przez całe życie, a także rozszerzenie programów praktyk zawodowych i specjalnych programów kształcenia i szkolenia zawodowego dla pracowników w starszym wieku i o niskich kwalifikacjach. Wzmocnienie powiązań między środowiskiem naukowym i przemysłem poprzez wdrażanie programu „Budujemy na Wiedzy”. Wdrożenie reformy szkolnictwa wyższego (program „Partnerstwo dla Wiedzy”), tak aby lepiej dostosować ofertę edukacyjną do potrzeb rynku pracy.
5. Zwiększenie udziału kobiet w rynku pracy poprzez podjęcie działań w celu zapewnienia stabilnego finansowania placówek opieki nad dziećmi w wieku przedszkolnym oraz w celu zwiększenia wskaźnika przyjmowania do tych placówek dzieci poniżej 3 lat.

<sup>(1)</sup> Przewidziana w art. 9 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 1466/97.

6. Podjęcie środków służących poprawie zachęt dla inwestycji w moce wytwórcze w sektorze energii, mających na celu wspieranie niskoemisyjnych technologii, a także środków służących dalszemu rozwojowi transgranicznych międzysystemowych połączeń elektroenergetycznych sieci przesyłowych; opracowanie wieloletniego planu inwestycji w infrastrukturę kolejową i wdrożenie centralnego planu dotyczącego transportu kolejowego.
7. Podjęcie działań w celu uproszczenia procedur prawnych związanych z egzekwowaniem zobowiązań umownych; dokonanie przeglądu przepisów dotyczących budownictwa i zagospodarowania przestrzennego, w celu uproszczenia procedur odwoławczych i przyspieszenia procedur administracyjnych.

Sporządzono w Brukseli dnia 12 lipca 2011 r.

*W imieniu Rady*  
J. VINCENT-ROSTOWSKI  
*Przewodniczący*

---