

ZALECENIE RADY**z dnia 14 lipca 2015 r.****w sprawie krajowego programu reform Polski na 2015 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Polskę programu konwergencji na 2015 r.**

(2015/C 272/24)

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 ⁽¹⁾, w szczególności jego art. 9 ust. 2,

uwzględniając zalecenie Komisji Europejskiej,

uwzględniając rezolucje Parlamentu Europejskiego,

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 wzrostu gospodarczego i zatrudnienia, zatytułowanej „Europa 2020”, opartej na ściślejszej koordynacji polityk gospodarczych. Strategia ta skupia się na kluczowych obszarach wymagających podjęcia działań służących pobudzeniu europejskiego potencjału w dziedzinie trwałego wzrostu gospodarczego i konkurencyjności.
- (2) W dniu 14 lipca 2015 r. na podstawie wniosków Komisji Rada przyjęła zalecenie w sprawie ogólnych wytycznych polityk gospodarczych państw członkowskich i Unii, a w dniu 21 października 2010 r. – decyzję dotyczącą wytycznych w sprawie polityki zatrudnienia państw członkowskich ⁽²⁾. Dokumenty te stanowią razem „zintegrowane wytyczne”, a państwa członkowskie zostały wezwane do ich uwzględnienia we własnych krajowych politykach gospodarczych i politykach zatrudnienia.
- (3) W dniu 8 lipca 2014 r. Rada przyjęła zalecenie ⁽³⁾ w sprawie krajowego programu reform Polski na 2014 r. oraz wydała opinię na temat przedstawionego przez Polskę zaktualizowanego programu konwergencji na 2014 r.
- (4) W dniu 28 listopada 2014 r. Komisja przyjęła roczną analizę wzrostu gospodarczego, rozpoczynając tym samym europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej w 2015 r. W tym samym dniu na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 ⁽⁴⁾ Komisja przyjęła sprawozdanie przedkładane w ramach mechanizmu ostrzegania, w którym nie wskazano Polski jako jednego z państw członkowskich, w przypadku których przeprowadzona zostanie szczegółowa ocena sytuacji.
- (5) W dniu 18 grudnia 2014 r. Rada Europejska zatwierdziła priorytety zakładające wspieranie inwestycji, zintensyfikowanie reform strukturalnych oraz przeprowadzenie odpowiedzialnej konsolidacji budżetowej sprzyjającej wzrostowi gospodarczemu.

⁽¹⁾ Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.⁽²⁾ Utrzymana w mocy decyzją Rady 2014/322/UE z dnia 6 maja 2014 r. w sprawie wytycznych dotyczących polityki zatrudnienia państw członkowskich na rok 2014 (Dz.U. L 165 z 4.6.2014, s. 49).⁽³⁾ Zalecenie Rady z dnia 8 lipca 2014 r. w sprawie krajowego programu reform Polski na 2014 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Polskę programu konwergencji na 2014 r. (Dz.U. C 247 z 29.7.2014, s. 97).⁽⁴⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania (Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 25).

- (6) W dniu 26 lutego 2015 r. Komisja opublikowała swoje sprawozdanie krajowe za 2015 r. dotyczące Polski. Zawarto w nim ocenę postępów Polski w realizacji zaleceń dla tego kraju, przyjętych w dniu 8 lipca 2014 r.
- (7) W dniu 29 kwietnia 2015 r. Polska przedłożyła swój krajowy program reform na 2015 r., a w dniu 30 kwietnia 2015 r. – program konwergencji na 2015 r. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami poddano je jednocześnie ocenie.
- (8) Polska jest obecnie objęta funkcją zapobiegawczą paktu stabilności i wzrostu po uchyleniu procedury nadmiernego deficytu w czerwcu 2015 r. (1). W swoim programie konwergencji na 2015 r. rząd planuje stopniową redukcję deficytu nominalnego z 3,2 % PKB do 2,7 % PKB w 2015 r., a następnie do 1,2 % PKB w 2018 r. Na podstawie prognozy Komisji z wiosny 2015 r. można uznać, że korekta nadmiernego deficytu nastąpiła już w 2014 r., czyli jeden rok przed wyznaczonym terminem, uwzględniając fakt, że przekroczenie ustanowionej w Traktacie wartości referencyjnej wynoszącej 3 % PKB jest skutkiem kosztu netto dla budżetu wynikającym z systemowej reformy emerytalnej. Zgodnie z programem konwergencji, rząd planuje osiągnięcie średniookresowego celu budżetowego – deficyt strukturalny na poziomie 1 % PKB – do 2019 r. W 2015 r. relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB osiągnie szczytowy poziom 51,7 %; w następnych latach rząd planuje jej zmniejszanie, tak aby sprowadzić ją do poziomu 49,1 % w 2018 r. Scenariusz makroekonomiczny stanowiący podstawę tych prognoz budżetowych jest wiarygodny w 2015 r., a w odniesieniu do 2016 r. odzwierciedla korzystne założenia. Na podstawie ogólnej oceny przewiduje się, że Polska dokona w 2015 r. wymaganej korekty prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego, ponieważ wzrost wydatków netto jest niższy od wartości odniesienia. Nie sprecyzowano dostatecznie środków mających na celu osiągnięcie docelowych wartości deficytu, planowanych od 2016 r. W świetle prognozy Komisji z wiosny 2015 r. istnieje ryzyko pewnego odchylenia od wymaganej korekty w 2016 r. z uwagi na fakt, że korekta strukturalna jest mniejsza od wymaganej. W 2016 r. konieczne będą zatem dodatkowe środki. W opinii Rady, opierającej się na ocenie programu konwergencji i biorącej pod uwagę prognozę Komisji z wiosny 2015 r., można oczekiwać, że Polska zasadniczo spełni warunki paktu stabilności i wzrostu. Dochody podatkowe można zwiększyć poprzez ograniczenie obecnie nadmiernie rozpowszechnionego stosowania obniżonych stawek podatku VAT i poprawę skuteczności działania administracji podatkowej.
- (9) Korzystne dla ram budżetowych Polski byłyby ustanowienie niezależnego organu, wyodrębnionego lub działającego w ramach istniejącej instytucji, do którego obowiązków należałaby ocena *ex ante* i *ex post* zgodności z regułami fiskalnymi, ocena prognoz makroekonomicznych i budżetowych oraz analiza długoterminowej stabilności finansów publicznych.
- (10) Pod koniec 2013 r. Polska odwróciła systemową reformę emerytalną wprowadzoną w 1999 r. Odwrócenie systemowej reformy emerytalnej z 1999 r. odciąży wprawdzie w pewnym stopniu budżet w krótkim okresie, ale nie zwiększy długoterminowej stabilności finansów publicznych, ponieważ korzyści krótkookresowe w postaci większych wpływów ze składek na ubezpieczenia społeczne i niższych płatności odsetkowych zostaną zniwelowane w przyszłości przez wyższe wypłaty świadczeń emerytalnych z publicznego filaru emerytalnego. W sumie odwrócenie systemowej reformy emerytalnej z 1999 r. niesie ze sobą pewne ryzyko dla polskich finansów publicznych w długim okresie.
- (11) Preferencyjne systemy ubezpieczenia społecznego rolników i górników utrudniają w dalszym ciągu mobilność zawodową i stanowią poważne obciążenie dla finansów publicznych. Te preferencyjne systemy zniechęcają ich beneficjentów do przechodzenia do bardziej produktywnych sektorów, tworzą ukryte bezrobocie, a ze względu na niskie składki muszą być bardzo mocno dotowane przez podatników. W 2014 r. sektor rolny w Polsce zatrudnił 11,5 % ogółu siły roboczej – ponad dwa razy więcej niż wynosi średnia dla UE – generując zaledwie 3,3 % krajowej wartości dodanej brutto. Dotacje państwa do systemu ubezpieczenia społecznego rolników wynoszą niemal 1 % PKB, a do emerytur górniczych – 0,5 % PKB. Powiązanie między wysokością świadczeń a składkami jest znikome; składki są opłacane w większości przypadków według zryczałtowanej stawki. Ponieważ nie ma możliwości planowego wyłączenia z systemu ubezpieczenia społecznego rolników tych rolników, którzy osiągają wysokie dochody, system ten jest podatny na nadużycia. Stworzenie systemu szacowania i rejestracji dochodów rolników stanowiłoby pierwszy, nieodzowny krok w kierunku reformy systemu ubezpieczenia społecznego rolników.
- (12) W Polsce utrzymuje się segmentacja rynku pracy. Odsetek osób zatrudnionych na podstawie umów czasowych jest najwyższy w Unii, odsetek osób przechodzących od zatrudnienia na podstawie umów czasowych do stałego zatrudnienia jest niski, a dysproporcje płacowe są najwyższe w Unii. Szytywne przepisy dotyczące rozwiązywania stosunków pracy przez pracodawców, długotrwałość postępowań sądowych oraz inne obciążenia nakładane na pracodawców skłaniają ich do stosowania umów na czas określony oraz nietypowych umów o pracę. Oprócz tego, koszty związane z umowami o pracę objętymi Kodeksem pracy, postrzegane jako wysokie, prowadzą do nadmiernego wykorzystywania umów cywilnoprawnych, które są atrakcyjne dla pracodawców ze względu na niższe składki na ubezpieczenie społeczne. Rozpowszechnienie umów cywilnoprawnych, od których odprowadzane są niższe składki, może jednak pogorszyć jakość zatrudnienia dostępnego na rynku pracy, zwłaszcza w przypadku młodych osób. Bezrobocie młodzieży jest wysokie, co wynika po części z niedopasowania kwalifikacji i umiejętności kandydatów do potrzeb rynku pracy. Konieczne jest zatem kontynuowanie starań w celu zreformowania systemu kształcenia i szkolenia zawodowego oraz podniesienia – obecnie

(1) Decyzja Rady (UE) 2015/1026 z dnia 19 czerwca 2015 r. uchylająca decyzję 2009/589/WE w sprawie występowania nadmiernego deficytu w Polsce (Dz.U. L 163 z 30.6.2015, s. 37).

niskiego – poziomu uczestnictwa w procesie uczenia się przez całe życie. Wciąż niski jest też współczynnik aktywności zawodowej kobiet. Aby rozwiązać ten problem, Polska zwiększyła dostępność edukacji przedszkolnej, lecz wciąż zajmuje jedno z ostatnich miejsc wśród państw członkowskich pod względem dostępności usług opieki nad małymi dziećmi.

- (13) Rozwój sektora kolejowego hamują wysokie opłaty za dostęp do torów i niedostateczne finansowanie krajowe. Procedury planowania i realizacji projektów inwestycyjnych w tym sektorze są zwykle długotrwałe i uciążliwe, co wynika z istniejącego środowiska regulacyjnego i administracyjnego. Ostatnie zmiany legislacyjne mogą wywrzeć pozytywny wpływ na transport kolejowy, lecz ich skutki prawdopodobnie nie będą odczuwalne w przypadku projektów inwestycyjnych rozpoczętych w okresie programowania 2007–2013. W latach 2014–2020 przewiduje się jednak znaczne zwiększenie unijnego finansowania na rzecz sektora kolejowego.
- (14) W ramach europejskiego semestru Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę polityki gospodarczej Polski i opublikowała ją w sprawozdaniu krajowym na 2015 r. Komisja oceniła również program konwergencji i krajowy program reform, a także działania następcze podjęte w odpowiedzi na zalecenia skierowane do Polski w poprzednich latach. Wzięła ona pod uwagę nie tylko ich znaczenie dla stabilnej polityki budżetowej i polityki społeczno-gospodarczej w Polsce, ale także zgodność z przepisami i wytycznymi UE, ze względu na konieczność wzmocnienia ogólnego zarządzania gospodarczego w Unii przez wnoszenie na szczeblu UE wkładu w przyszłe decyzje krajowe. Zalecenia w ramach europejskiego semestru znajdują odzwierciedlenie w zaleceniach zamieszczonych poniżej w pkt 1–4.
- (15) W świetle powyższej oceny Rada przeanalizowała program konwergencji, a jej opinia ⁽¹⁾ znajduje odzwierciedlenie w szczególności w zaleceniu zamieszczonym poniżej w pkt 1,

NINIEJSZYM ZALECA Polsce podjęcie w latach 2015 i 2016 działań mających na celu:

1. Po dokonaniu korekty nadmiernego deficytu – uzyskanie korekty budżetowej na poziomie 0,5 % PKB zarówno w 2015 r., jak i w 2016 r., przybliżającej osiągnięcie średniookresowego celu budżetowego. Ustanowienie niezależnej rady budżetowej. Poszerzenie bazy podatkowej, w szczególności poprzez ograniczenie stosowania rozbudowanego systemu obniżonych stawek podatku VAT.
2. Rozpoczęcie procesu dostosowywania systemów emerytalnych dla rolników i górników do systemów emerytalnych przeznaczonych dla innych grup zawodowych oraz przyjęcie harmonogramu stopniowych działań prowadzących do ich pełnego dostosowania; stworzenie systemu szacowania i rejestracji dochodów rolników.
3. Podjęcie działań w celu ograniczenia nadmiernego wykorzystywania umów czasowych i umów cywilnoprawnych na rynku pracy.
4. Usunięcie przeszkód utrudniających inwestycje w projekty kolejowe.

Sporządzono w Brukseli dnia 14 lipca 2015 r.

W imieniu Rady
P. GRAMEGNA
Przewodniczący

⁽¹⁾ Na podstawie art. 9 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1466/97.