KOMISJA EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 7.6.2011
SEK(2011) 824 wersja ostateczna

Zalecenie dotyczące

ZALECENIA RADY

w sprawie krajowego programu reform Polski z 2011 r.

oraz zawierającego opinię Rady

na temat zaktualizowanego programu konwergencji na lata 2011-2014 przedstawionego przez Polskę

{SEC(2011) 729 wersja ostateczna}

Zalecenie dotyczące

ZALECENIA RADY

w sprawie krajowego programu reform Polski z 2011 r.

oraz zawierającego opinię Rady

na temat zaktualizowanego programu konwergencji na lata 2011-2014 przedstawionego przez Polskę

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. 3,

uwzględniając zalecenie Komisji Europejskiej[2],

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 Europejskiej 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[3], które razem stanowią „zintegrowane wytyczne". Państwa

[1] Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.
[2] Dz.U. C […] z […], s. […].
[3] Utrzymane w mocy na 2011 r. decyzją Rady 2011/308/UE z dnia 19 maja 2011 r.

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 wcześnie, tak by mogły zostać włączone do ich programów stabilności lub konwergencji oraz krajowych programów reform.

(6) Dnia 27 kwietnia 2011 r. Polska przedstawiła dokument „Program konwergencji. Aktualizacja 2011" dotyczący 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 % w 2010 r., nadal poniżej przewidzianego w traktacie progu wynoszącego 60 % oraz konstytucyjnej reguły długu.

(8) Na podstawie oceny zaktualizowanego programu konwergencji na mocy rozporządzenia Rady (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 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 zasadniczo zgodny z zaleceniem

Rady w ramach procedury nadmiernego deficytu z dnia 6 lipca 2009 r., tj. 1,25 % PKB. Osiągnięcie średniookresowego celu budżetowego (MTO) nie jest przewidywane w okresie trwania programu. 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 wyjściowej sytuacji budżetowej, ponieważ zwiększa ona w takim samym stopniu zobowiązania długoterminowe. 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 w wykonaniu budżetu.

(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 istotnych cięć publicznych wydatków inwestycyjnych. Projekt budżet 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 cięcia publicznych wydatków inwestycyjnych wiązałyby się jednak z groźbą ograniczonej zdolności do współfinansowania projektów inwestycyjnych finansowanych przez UE.

(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 w pełni zgodne z europejskim systemem rachunków narodowych i regionalnych (ESA95). Z punktu widzenia obecnie prowadzonej polityki, związane ze starzeniem się społeczeństwa zagrożenia dla długoterminowej stabilności finansów publicznych mogą zostać określone jako średnie.

(11) Chociaż rząd zniósł wcześniejsze emerytury w przypadku większości dotychczasowych beneficjentów, to jednak nadal obowiązują specjalne porozumienia dotyczące wcześniejszego przechodzenia na emeryturę służb mundurowych 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 wysokich dotacji publicznych fundusz ubezpieczenia społecznego rolników (KRUS) przyczynia się do braku motywacji rolników do zmiany sektora, co spowalnia 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) Publiczne nakłady na działalność badawczą i rozwojową są w Polsce niskie i nie kompensują ich w dostateczny sposób nakłady sektora prywatnego, których poziom jest jednym z najniższych w UE. Ponadto nakłady te maleją w ostatnich latach, ponieważ sektor prywatny nie posiada dostatecznej motywacji do inwestowania. W perspektywie średnio– i długoterminowej stanie się to najprawdopodobniej główną przeszkodą dla wzrostu gospodarczego. Działalność badawcza i rozwojowa nie jest 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 równie 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 regionalne dysproporcje. Infrastruktura energetyczna szybko starzeje się i osiągnęła granice mocy produkcyjnej. Infrastruktura ta potrzebuje 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 windykacji 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 procedur prawnych dotyczących np. egzekwowania umów i uzyskania pozwolenia na budowę, liczba wymaganych procedur jest stosunkowo duża, a cały proces trwa zbyt długo.

(17) Polska podjęła szereg zobowiązań w ramach paktu euro plus[4]. 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 infrastruktur 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 nie zostało podjętych (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[5]. 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 Unii Europejskiej 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, jeżeli jest to niezbędne, w celu 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[6] 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,

---

4 Więcej informacji na temat zobowiązań podjętych w ramach paktu euro plus można znaleźć w dokumencie SEC(2011) 729.

5 SEC(2011) 729.

6 Przewidziana w art. 9 ust. 3 rozporządzenia Rady (WE) nr 1466/97.

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

(1) Wdrożenie środków zapowiedzianych w projekcie budżetu na 2012 r. i włączenie dodatkowych środków o trwałym charakterze mających na celu ograniczenie deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych do poziomu poniżej 3 % PKB w roku 2012. Maksymalne ograniczenie w przyszłości cięć w wydatkach pobudzających wzrost gospodarczy, w szczególności stanowiących współfinansowanie projektów realizowanych z udziałem funduszy UE, zapewniając jednocześnie odpowiedni postęp w realizacji średniookresowego celu budżetowego.

(2) Uchwalenie przepisów w celu wprowadzenia stale obowiązującej reguły wydatkowej do 2013 r. Reguła ta powinna opierać się na dostatecznie szerokich agregatach budżetowych oraz powinna być w pełni 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 i połączenie ze średnim dalszym trwaniem życia. Ustanowienie harmonogramu zmian 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 pomiędzy 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.

(6) Podjęcie środków służących zreformowaniu 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) Ustanowienie harmonogramu w celu uproszczenia procedur prawnych związanych z egzekwowaniem umów; dokonanie przeglądu przepisów dotyczących budownictwa i zagospodarowania przestrzennego, w celu uproszczenia procedur odwoławczych i przyspieszenia procedur administracyjnych.

Sporządzono w Brukseli dnia […] r.

W imieniu Rady
Przewodniczący