KOMISJA EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 30.5.2012 r.
COM(2012) 323 final

Zalecenie

ZALECENIE RADY

w sprawie krajowego programu reform Polski z 2012 r.

oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Polskę programu konwergencji na lata 2012–2015

{SWD(2012) 323 final}

Zalecenie

ZALECENIE RADY

w sprawie krajowego programu reform Polski z 2012 r.

oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Polskę programu konwergencji na lata 2012–2015

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. 5 ust. 2,

uwzględniając zalecenie Komisji Europejskiej[2],

uwzględniając rezolucje Parlamentu Europejskiego[3],

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

---

1 Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.
2 COM(2012) 323 wersja ostateczna.
3 P7_TA(2012)0048 i P7_TA(2012)0047.
4 Decyzja Rady 2012/238/UE z dnia 26 kwietnia 2012 r.

członkowskie zostały poproszone o uwzględnienie zintegrowanych wytycznych w swojej krajowej polityce gospodarczej i polityce zatrudnienia.

(3) W dniu 12 lipca 2011 r. Rada przyjęła zalecenie w sprawie krajowego programu reform Polski z 2011 r. oraz wydała opinię na temat przedstawionego przez Polskę zaktualizowanego programu konwergencji na lata 2011–2014.

(4) W dniu 23 listopada 2011 r. Komisja przyjęła drugą roczną analizę wzrostu gospodarczego, rozpoczynając w ten sposób drugi europejski semestr zintegrowanej i prowadzonej *ex ante* koordynacji polityki, który ma swoje umocowanie w strategii „Europa 2020". W dniu 14 lutego 2012 r. Komisja, na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011, przyjęła sprawozdanie w ramach mechanizmu ostrzegania[5], w którym nie wskazała Polski jako jednego z państw członkowskich, dla których wymagane byłoby przeprowadzenie szczegółowej analizy.

(5) Dnia 2 marca 2012 r. Rada Europejska zatwierdziła priorytety dotyczące zapewnienia stabilności finansowej, konsolidacji fiskalnej i działań wspierających wzrost gospodarczy. Rada podkreśliła potrzebę kontynuacji zróżnicowanej konsolidacji fiskalnej sprzyjającej wzrostowi gospodarczemu w celu przywrócenia gospodarce normalnych warunków udzielania pożyczek, wspierania wzrostu i konkurencyjności, rozwiązania problemu bezrobocia i społecznych skutków kryzysu, jak również w celu modernizacji administracji państwowej.

(6) Dnia 2 marca 2012 r. Rada Europejska wezwała także państwa członkowskie uczestniczące w pakcie euro plus, by przedstawiły swoje zobowiązania w ramach tego paktu odpowiednio wcześnie, tak by zobowiązania te mogły zostać włączone do ich programów stabilności lub konwergencji oraz krajowych programów reform.

(7) W dniu 25 kwietnia 2012 r. Polska przedłożyła program konwergencji obejmujący lata 2012–2015, a w dniu 27 kwietnia 2012 r. – krajowy program reform z 2012 r. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami, poddano je jednoczesnej ocenie.

(8) Na podstawie oceny programu konwergencji z 2012 r. zgodnie z rozporządzeniem Rady (WE) nr 1466/97 Rada jest zdania, że scenariusz makroekonomiczny będący podstawą prognoz budżetowych przedstawionych w programie jest realistyczny i zgodny z prognozą Komisji z wiosny 2012 r. Celem przedstawionej w programie strategii budżetowej jest korekta nadmiernego deficytu do 2012 r. oraz osiągnięcie średniookresowego celu budżetowego do 2015 r. W programie potwierdzono średniookresowy cel budżetowy, jakim jest osiągnięcie deficytu na poziomie 1% PKB, co odpowiednio odzwierciedla wymogi paktu stabilności i wzrostu. Korekta deficytu jest planowana w terminie określonym przez Radę, a planowany wysiłek fiskalny jest zgodny z zaleceniem w ramach procedury nadmiernego deficytu. Na podstawie (przeliczonego) deficytu strukturalnego[6], planowane roczne postępy w kierunku osiągnięcia średniookresowego celu przekraczają 0,5% PKB (pod względem

---

5 COM(2012) 68 wersja ostateczna.

6 Saldo w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne po skorygowaniu o działania jednorazowe i tymczasowe, przeliczone przez służby Komisji na podstawie informacji zawartych w programie, zgodnie ze wspólnie przyjętą metodyką.

strukturalnym). Stopa wzrostu wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych po uwzględnieniu środków uznaniowych po stronie dochodowej jest zgodna z wartością referencyjną określoną w pakcie stabilności i wzrostu dla całego okresu objętego programem, nieznacznie przekracza jednak wartość referencyjną dotyczącą wydatków na 2013 r. wynikającą z prognozy Komisji z wiosny 2012 r. Osiągnięcie wystarczających postępów w kierunku realizacji celu średniookresowego może wymagać dodatkowych starań, ponieważ jest uzależnione głównie od znacznych cięć w wydatkach publicznych na inwestycje i nie jest wystarczająco wspierane szczegółowymi środkami przewidzianymi na końcowe lata okresu objętego programem. Przewiduje się, że zadłużenie sektora instytucji rządowych i samorządowych w Polsce w okresie objętym programem nie przekroczy 60 % PKB. Władze krajowe przewidują jego stopniowy spadek z 56,3% PKB w 2011 r. do 49,7% PKB w 2015 r., natomiast Komisja, uwzględniając potencjalne ryzyko dotyczące planów konsolidacji, prognozuje wolniejszą poprawę.

(9) Rząd polski nie podjął jeszcze działań w celu wdrożenia stale obowiązującej reguły wydatkowej do 2013 r. Prace nad stałą regułą wciąż trwają, do tej pory nie ujawniono jeszcze żadnych szczegółów. Nie nastąpił również żaden postęp w zakresie dostosowania klasyfikacji rachunków narodowych do europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych (normy ESA95), ani też w zakresie koordynacji między różnymi szczeblami instytucji rządowych w odniesieniu do procesu budżetowego.

(10) Bezrobocie wśród młodzieży kształtuje się powyżej średniej unijnej i wynika w dużej mierze z niedopasowania kwalifikacji oraz z ograniczonego dostępu do praktyk zawodowych i uczenia się w miejscu pracy. Planowane są działania służące ułatwieniu młodym ludziom wejścia na rynek pracy. Częściowe nadużywanie samozatrudnienia i umów cywilnoprawnych, które nie podlegają przepisom prawa pracy, zdaje się być jedną z przyczyn segmentacji rynku pracy, jak również ubóstwa osób zatrudnionych, które należy do najwyższych w UE. Ponadto należy dokonać przeglądu zakresu i stosowności świadczeń pracowniczych osób o niskich dochodach.

(11) W drugiej połowie 2011 r. Polska przystąpiła do ambitnej reformy szkolnictwa wyższego. Ma ona na celu wzmocnienie powiązań pomiędzy uniwersytetami a biznesem oraz odniesienie się do problemu niedopasowania umiejętności do potrzeb stanowisk pracy. Celem reformy jest zwiększenie elastyczności oferowanych kursów i ich lepsze dostosowanie do zmieniających się potrzeb rynku pracy. Promuje ona również samozatrudnienie. Niemniej jednak nadal istnieje potrzeba poprawy przydatności i jakości kształcenia, ze szczególnym uwzględnieniem prywatnych instytucji szkolnictwa wyższego.

(12) Należy zwiększyć udział kobiet w rynku pracy poprzez udoskonalenie systemu opieki nad dziećmi. Polska ma obecnie najniższy wskaźnik skolaryzacji na poziomie edukacji przedszkolnej w Europie. Przyczyną jest przede wszystkim brak miejsc, brak odpowiedniej infrastruktury oraz wykwalifikowanego personelu. Ponadto deklaracja rządu, że wygospodaruje dodatkowe fundusze na rzecz utworzenia placówek opieki nad dziećmi w wieku przedszkolnym (3–5 lat) nie znajduje odzwierciedlenia w ustawie budżetowej z 2012 r., która zakłada zmniejszenie poziomu finansowania edukacji. Spowodowało to zamknięcie w niektórych gminach szkół i przedszkoli.

(13) By zaradzić problemowi niskiego współczynnika aktywności zawodowej wśród starszych pracowników, Polska przyjęła powszechną reformę systemu emerytalnego. Ustawowy wiek emerytalny będzie stopniowo podnoszony począwszy od 2013 r., aby osiągnąć poziom 67 lat dla mężczyzn w 2020 r. i dla kobiet w 2040 r. Polska kontynuowała wysiłki na rzecz ograniczenia korzystnych warunków przechodzenia na emeryturę dla pracowników służb mundurowych. W 2011 r. Polska wprowadziła pewne zmiany przepisów dotyczących Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (KRUS). Jednak reforma ta ma charakter tymczasowy i nie jest wystarczająca z punktu widzenia rynku pracy. Górnicy w dalszym ciągu korzystają ze specjalnego systemu emerytalnego.

(14) Ostatnie reformy zmierzające do poprawy środowiska badawczego mają na celu ukierunkowanie finansowania dostosowanego do potrzeb na instytucje, które odnotowują najlepsze wyniki. Krajowy program badawczy przyjęty w sierpniu 2011 r. stanowi ważny krok w tym kierunku. Niejasne pozostaje jednak, w jaki sposób priorytety programu zostaną powiązane z polityką innowacyjności oraz polityką przemysłową i zrealizowane.

(15) Nieuzasadnione ograniczenia w świadczeniu usług w ramach wolnych zawodów są istotną przeszkodą dla dalszego rozwoju, w szczególności w sektorze budownictwa, transportu i opieki zdrowotnej. Rząd ogłosił plan ograniczenia uregulowań w zakresie usług świadczonych w ramach wolnych zawodów o 50%, zarówno pod względem wymogów w zakresie wykształcenia, jak i licencji. Pomimo podejmowanych ostatnio wysiłków obciążenia administracyjne dla sektora prywatnego są w dalszym ciągu wysokie, natomiast administracja publiczna nadal charakteryzuje się brakiem skuteczności. Do najważniejszych obszarów budzących zaniepokojenie należą wysokie koszty przestrzegania przepisów, złożone i niestabilne przepisy podatkowe, niezadowalające egzekwowanie umów, przewlekłe i uciążliwe procedury dotyczące wydawania licencji i pozwoleń, rejestracji praw własności i zagospodarowania przestrzennego. Postępowania sądowe i inne procedury prawne są długotrwałe, a liczba niezakończonych procedur jest stosunkowo wysoka.

(16) Wzrost i konkurencję w sektorze energii hamuje opóźnione wdrażanie ustawodawstwa UE, w szczególności dotyczącego drugiego i trzeciego pakietu energetycznego oraz dyrektywy UE w sprawie energii ze źródeł odnawialnych, jak również toczące się postępowania w sprawie naruszenia przepisów. Wprawdzie trwa rozbudowa sieci autostrad i dróg ekspresowych przy wsparciu funduszy UE, inwestycje w infrastrukturę kolejową są jeszcze bardziej naglące ze względu na jej bardzo zły stan. Polska nie wykorzystuje w pełni środków dostępnych na ten cel w ramach Funduszu Spójności. Wciąż jeszcze istnieją bariery dla wydajnego funkcjonowania kolejnictwa.

(17) Polska podjęła szereg zobowiązań w ramach paktu euro plus. Wskazane zobowiązania oraz ich realizacja przedstawiona w 2011 r. dotyczą wspierania wzrostu zatrudnienia, zwiększenia poziomu konkurencyjności, poprawy stabilności finansów publicznych oraz wzmocnienia stabilności finansowej. Komisja dokonała oceny realizacji zobowiązań paktu euro plus. Wyniki tej oceny zostały wzięte pod uwagę w zaleceniach.

(18) 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 fiskalnej 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. Zalecenia Komisji w ramach europejskiego semestru zostały przedstawione poniżej w pkt od 1) do 6).

(19) W świetle tej oceny Rada przeanalizowała program konwergencji z 2012 r., a jej opinia[7] znalazła odzwierciedlenie w pkt 1) poniższego zalecenia,

NINIEJSZYM ZALECA Polsce podjęcie w latach 2012–2013 następujących działań:

1. Zapewnienie planowanych postępów w zakresie korekty nadmiernego deficytu. W tym celu pełne wykonanie budżetu na 2012 r. i zapewnienie odpowiedniej korekty strukturalnej określonej w zaleceniach Rady zgodnie z procedurą nadmiernego deficytu. Następnie określenie środków niezbędnych do zapewnienia realizacji zgodnie z planem strategii budżetowej na rok 2013 i kolejne lata, zapewniając tym samym odpowiednią korektę strukturalną umożliwiającą wystarczające postępy w kierunku osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego, w tym osiągnięcia wartości referencyjnej dotyczącej wydatków. Ograniczenie w przyszłości cięć w wydatkach pobudzających wzrost gospodarczy oraz poprawa w zakresie przestrzegania przepisów podatkowych.

2. Przyspieszenie reformy ram fiskalnych poprzez wdrożenie przepisów mających na celu wprowadzenie trwale obowiązującej reguły wydatkowej do 2013 r. Reguła ta powinna być zgodna z europejskim systemem rachunków. Podjęcie kroków w celu wzmocnienia mechanizmów koordynacji pomiędzy poszczególnymi szczeblami administracji w ramach średniookresowych i rocznych procesów budżetowych.

3. Aby zmniejszyć bezrobocie wśród ludzi młodych, zwiększenie dostępności programów praktyk zawodowych i uczenia się w miejscu pracy, podniesienie jakości szkoleń zawodowych i przyjęcie strategii uczenia się przez całe życie. Lepsze dopasowanie systemu edukacji do potrzeb rynku pracy i podniesienie jakości nauczania. Aby zwalczyć segmentację rynku pracy oraz zagrożenie ubóstwem wśród osób pracujących, ograniczenie nadmiernego wykorzystywania umów cywilnoprawnych i wydłużenie okresu próbnego w przypadku umów o pracę na czas nieokreślony.

4. Wzmocnienie wysiłków na rzecz zwiększenia udziału kobiet w rynku pracy oraz podwyższenia wskaźnika przyjmowania dzieci zarówno do placówek opieki nad najmłodszymi dziećmi, jak i placówek przedszkolnych poprzez zapewnienie stałego finansowania oraz inwestycji w infrastrukturę publiczną, zapewnienie wykwalifikowanego personelu i przystępnych cen. Zajęcie się kwestią utrwalonej praktyki wczesnego przechodzenia na emeryturę w celu podwyższenia wieku dezaktywizacji zawodowej. Stopniowa rezygnacja ze specjalnego systemu emerytalnego dla górników w celu jego pełnego zintegrowania z powszechnym systemem emerytalnym. Podjęcie bardziej ambitnych i trwałych kroków zmierzających do reformy Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (KRUS), tak aby lepiej odzwierciedlała indywidualne przychody.

---

[7] Przewidziana w art. 9 ust. 2 rozporządzenia Rady (WE) nr 1466/97.

5. Podjęcie dodatkowych środków służących zapewnieniu otoczenia biznesu sprzyjającego innowacjom poprzez zagwarantowanie lepszych powiązań między badaniami, innowacjami i przemysłem, a także w drodze ustanowienia wspólnych obszarów priorytetowych oraz instrumentów wspierających cały cykl innowacji; poprawa dostępu do finansowania działań w zakresie badań i innowacji w postaci gwarancji i finansowania pomostowego.

6. Zwiększenie wysiłków na rzecz poprawy zachęt dla inwestycji w moce wytwórcze i wydajność w sektorze energetyki, przyspieszenie rozbudowy transgranicznych międzysystemowych połączeń elektroenergetycznych sieci przesyłowych, jak również pobudzenie konkurencji w sektorze gazowym poprzez stopniowe wycofywanie cen regulowanych oraz utworzenie platformy handlu gazem. Wzmocnienie roli i zasobów urzędu sprawującego nadzór nad rynkiem kolejowym oraz zapewnienie skutecznego i sprawnego wdrożenia projektów inwestycyjnych w kolejnictwie. Zmniejszenie ograniczeń w świadczeniu usług w ramach wolnych zawodów oraz uproszczenie procedur prawnych związanych z egzekwowaniem umów i wymogów dotyczących pozwoleń na budowę.

Sporządzono w Brukseli dnia […] r.

W imieniu Rady
Przewodniczący