



KOMISJA  
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 29.5.2013  
COM(2013) 371 final

Zalecenie

**ZALECENIE RADY**

**w sprawie krajowego programu reform Polski z 2013 r.**

**oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Polskę programu  
konwergencji na lata 2012–2016**

{SWD(2013) 371 final}

## Zalecenie

### **ZALECENIE RADY**

**w sprawie krajowego programu reform Polski z 2013 r.**

**oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Polskę programu konwergencji na lata 2012–2016**

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. 2,

uwzględniając zalecenie Komisji Europejskiej<sup>2</sup>,

uwzględniając rezolucje Parlamentu Europejskiego<sup>3</sup>,

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>4</sup>, które razem stanowią „zintegrowane wytyczne”. Państwa członkowskie zostały poproszone o uwzględnienie zintegrowanych wytycznych w swojej krajowej polityce gospodarczej i polityce zatrudnienia.
- (3) W dniu 29 czerwca 2012 r. szefowie państw i rządów przyjęli Pakt na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia, nakreślający spójne ramy działania na poziomie

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

<sup>2</sup> COM(2013) 371 final.

<sup>3</sup> P7\_TA(2013)0052 i P7\_TA(2013)0053.

<sup>4</sup> Decyzja Rady 2013/208/UE z dnia 22 kwietnia 2013 r.

krajowym, unijnym i w strefie euro z wykorzystaniem wszelkich możliwych dźwigni, instrumentów i obszarów polityki. Podjęli oni decyzje co do działań, które należy przedsięwziąć w państwach członkowskich, i wyrazili przy tym pełną gotowość do realizacji celów strategii „Europa 2020” oraz wdrożenia zaleceń dla poszczególnych krajów.

- (4) W dniu 6 lipca 2012 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 2011–2015.
- (5) W dniu 28 listopada 2012 r. Komisja przyjęła roczną analizę wzrostu gospodarczego<sup>5</sup>, rozpoczynając tym samym europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej w 2013 r. Także w dniu 28 listopada 2012 r. Komisja, na podstawie rozporządzenia (UE) nr 1176/2011, przyjęła sprawozdanie w ramach mechanizmu ostrzegania<sup>6</sup>, w którym nie wskazała Polski jako jednego z państw członkowskich, dla których przeprowadzona zostanie szczegółowa ocena sytuacji.
- (6) Dnia 14 marca 2013 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, 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 30 kwietnia 2013 r. Polska przedłożyła program konwergencji z 2013 r. obejmujący lata 2012–2016 oraz krajowy program reform z 2013 r. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami poddano je jednoczesnej ocenie.
- (8) Zgodnie z zaleceniami Rady w latach 2011–2012 Polska przeprowadziła znaczące działania konsolidacyjne. Ze względu na pogarszającą się światową sytuację gospodarczą nie udało się dotrzymać terminu korekty nadmiernego deficytu i potrzeba na to więcej czasu. Na podstawie oceny programu konwergencji z 2013 r. zgodnie z rozporządzeniem Rady (WE) nr 1466/97 Rada jest zdania, że scenariusz makroekonomiczny będący podstawą prognoz budżetowych przedstawionych w programie jest optymistyczny. Spodziewany jest przede wszystkim szybszy, niż przewidziano w wiosennej prognozie Komisji z 2013 r., wzrost spożycia prywatnego i inwestycji sektora prywatnego, co doprowadzi do ogólnej wyższej stopy wzrostu w 2013 r. (1,5 % zamiast 1,1 %). Celem przedstawionej w programie strategii budżetowej jest obniżenie deficytu do poziomu 3,5 % PKB do 2013 r. (rok po terminie wyznaczonym pierwotnie na 2012 r. w ramach procedury nadmiernego deficytu) oraz osiągnięcie średniookresowego celu budżetowego do 2016 r. W programie konwergencji z 2013 r. zaplanowano jednak obniżenie deficytu nominalnego poniżej 3 % PKB dopiero w 2015 r. Ze względu na zawarte w programie zbyt optymistyczne prognozy dotyczące wzrostu gospodarczego i dochodów Rada jest zdania, że wysiłek fiskalny zaplanowany przez władze polskie nie będzie zgodny z faktyczną korektą nadmiernego deficytu do 2013 r., chyba że zostaną podjęte znaczące środki dodatkowe w tym kierunku. Program oparty jest na optymistycznym scenariuszu, a towarzyszące mu środki szczegółowe nie są wystarczające, aby w wiarygodny sposób zapewnić korektę deficytu do 2014 r. Potrzebne są zatem dodatkowe starania oparte na środkach

---

<sup>5</sup> COM(2012) 750 final.

<sup>6</sup> COM(2012) 751 final.

szczegółowych tak w 2013 r., jak i w 2014 r. Władze polskie nie wykorzystały wystarczająco wzrostu sprzed kryzysu, aby zreformować strukturę wydatków publicznych, nadając priorytet czynnikom sprzyjającym wzrostowi. W programie potwierdzono poprzedni średniookresowy cel budżetowy na poziomie -1 % PKB, odzwierciedlającym cele paktu. Na podstawie (ponownie obliczonego) deficytu strukturalnego nie przewiduje się, że średniookresowy cel budżetowy zostanie osiągnięty do 2016 r., jak zaplanowano w programie, ponieważ zaplanowany roczny postęp w kierunku osiągnięcia tego celu, wynoszący 0,3 % PKB (w ujęciu strukturalnym) w 2015 r. i 0,7 % PKB w 2016 r., jest niewystarczający. Przewidziana w programie stopa wzrostu wydatków publicznych, przy uwzględnieniu środków uznaniowych po stronie dochodów, jest zgodna z wartością odniesienia określoną w pakcie stabilności i wzrostu przez cały okres objęty programem. Dodatkowe działania, jak również zmiany składników korekty mogą być potrzebne także w ostatnich latach okresu objętego programem, gdyż postępy w kierunku osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego w większości są uzależnione od znaczącego ograniczenia wydatków na inwestycje publiczne, a oprócz tego muszą im towarzyszyć odpowiednie środki szczegółowe. Przewiduje się, że dług sektora instytucji rządowych i samorządowych w Polsce w okresie objętym programem nie przekroczy 60 % PKB. Władze krajowe prognozują, że pozostanie on zasadniczo niezmienny, przekraczając nieznacznie 55,5 % PKB do roku 2014 lub 2015 (a następnie spadnie w 2016 r.), natomiast Komisja – biorąc pod uwagę możliwe zagrożenia dla planów konsolidacji i zmniejszenia długu – spodziewa się jego wzrostu do około 59 % PKB w 2014 r. Kwestia przestrzegania przepisów prawa podatkowego jest nadal kwestią kluczową w kontekście zwalczania uchylania się od opodatkowania, ograniczania obciążeń administracyjnych spoczywających na podatnikach oraz zwiększenia wydajności organów skarbowych. Dla powodzenia strategii konsolidacji fiskalnej ważne jest, aby poparta ona była kompleksowymi reformami strukturalnymi.

- (9) Niewielki udział wydatków pobudzających wzrost (na kształcenie, badania i innowacje) oraz zmniejszające się inwestycje publiczne ograniczają długoterminowe perspektywy wzrostu. Problemem sektora opieki zdrowotnej w Polsce są ograniczenia w dostępie do opieki, a także brak oszczędności kosztowej, przy czym wydatki na opiekę zdrowotną mają znacząco wzrosnąć w perspektywie średnio- i długoterminowej z powodu starzenia się społeczeństwa, co zwiększy ciężar spoczywający na finansach publicznych. System ten można byłoby poprawić przez wzmocnienie opieki podstawowej i systemów skierowań oraz wykorzystanie możliwości zwiększenia oszczędności kosztowej w ramach opieki szpitalnej.
- (10) Polski rząd nie wdrożył jeszcze trwale obowiązującej reguły wydatkowej zgodnej z europejskim systemem rachunków (ESA). Polska nie poczyniła też żadnych postępów w planowaniu średniookresowym ani polepszeniu koordynacji między poszczególnymi szczeblami administracji w ramach procedury budżetowej.
- (11) Bezrobocie osób młodych rośnie, co jest w dużej mierze skutkiem niedostatecznego dopasowania wyników nauczania do potrzeb rynku pracy. Mimo że wdrożone już reformy systemu edukacji służą rozwiązaniu problemu niedopasowania umiejętności do wolnych stanowisk, wciąż zachodzi potrzeba zwiększenia dostępności przyuczania do zawodu oraz uczenia się poprzez praktykę w celu zacieśnienia współpracy między szkołami a pracodawcami oraz poprawy jakości nauczania. Wdrożenie gwarancji dla młodzieży, z wykorzystaniem bieżących działań, pozwoliłoby wesprzeć młodych starających się o zatrudnienie. Odsetek osób dorosłych angażujących się w uczenie się

przez całe życie jest nadal bardzo niski, a strategia w tym zakresie nie została jeszcze przyjęta.

- (12) Jeśli chodzi o wczesną opiekę na dziećmi, starania rządu skoncentrowane są na wdrożeniu programu „Maluch”. W efekcie liczba żłobków wzrosła niemal dwukrotnie w ostatnich dwóch latach, ale w porównaniu z innymi państwami jest wciąż bardzo niska i nie zaspokaja istniejącego zapotrzebowania. Działania, które Polska podjęła w celu rozwiązania problemu powszechnego wykorzystania zatrudnienia czasowego, są nieznaczne. Państwo to znajduje się na trzecim miejscu w UE pod względem odsetka wymuszonego zatrudnienia na czas określony, w szczególności wśród osób w wieku 15–24 lat. Pomimo powtarzającego się argumentu, że umowy na czas określony pozwalają bezrobotnym wejść na rynek pracy, a następnie uzyskać umowę na czas nieokreślony, najwyraźniej nie jest tak w przypadku większości pracowników w Polsce. Wydaje się bowiem, że rozpowszechnienie takich umów niekorzystnie wpływa na jakość kapitału ludzkiego i jego wydajność, gdyż pracownicy czasowi mają często mniejszy dostęp do szkolenia zawodowego. Wynagrodzenie w przypadku umów na czas określony jest również dużo niższe, co prowadzi do jednego z najwyższych w UE odsetków ubóstwa pracujących. Powszechnie jest także stosowanie przedłużanych umów cywilnoprawnych przewidujących dużo mniejsze prawa w zakresie ochrony socjalnej. Zgodnie ze sprawozdaniem rządowym „Młodziź 2011” ponad 50 % młodych pracowników jest zatrudnionych na podstawie takich umów.
- (13) Polska boryka się z niskim poziomem zatrudnienia wśród starszych pracowników. Pomimo znacznego ograniczenia możliwości wcześniejszego przechodzenia na emeryturę oraz przeprowadzenia powszechnej reformy emerytalnej, wciąż istnieje specjalny system emerytalny dla górników. Ponadto system rolniczych ubezpieczeń społecznych (KRUS) zachęca drobnych producentów rolnych do pozostawania w sektorze rolnictwa, przede wszystkim dlatego, że dochody indywidualnych rolników nie są dokładnie śledzone w systemie. Prowadzi to do ukrytego bezrobocia na obszarach wiejskich, hamując wzrost wydajności oraz ograniczając regionalną i sektorową mobilność pracowników.
- (14) Polska należy do państw UE o najniższym poziomie wydatków na badania i rozwój oraz ma jedno z najgorszych wskaźników szerszej pojętej innowacyjności. Całkowity stosunek wydatków na badania i rozwój do PKB w Polsce (0,77 % w 2011 r.) jest jednym z najniższych w UE. Szczególnie niskie są prywatne wydatki w tym obszarze (0,2 % PKB w 2011 r.). Polskie przedsiębiorstwa w dużym stopniu zależne są od absorpcji technologii, tj. stosowania technologii już istniejących poprzez inwestycje w aktywa trwałe. Choć okazało się to skutecznym sposobem zapewnienia większej wydajności i wzrostu gospodarczego, Polsce potrzebne jest teraz przestawienie się na bardziej lokalny model oparty na innowacjach. Reformy systemów nauki i szkolnictwa wyższego zapoczątkowały proces restrukturyzacji na większą skalę w celu pobudzenia współpracy między środowiskiem naukowym a przemysłem. Ocena tych reform nie jest jeszcze dostępna. Potrzebne jest bardziej kompleksowe podejście, łączące wysiłki w ramach badań naukowych, innowacji i polityki przemysłowej oraz zapewniające stworzenie odpowiednich instrumentów wspierających cały cykl innowacji.
- (15) Wciąż możliwe są do osiągnięcia znaczne oszczędności wynikające z poprawy efektywności energetycznej we wszystkich sektorach polskiej gospodarki, w szczególności poprzez izolację budynków. Tego rodzaju oszczędności mogą wspierać wzrost gospodarczy. Krajowa sieć elektroenergetyczna jest nadal przepełniona, ale wdrażane są plany stworzenia większej przepustowości połączeń wzajemnych z

sąsiednimi rynkami. Konkurencja na rynku gazu jest wciąż utrudniona z powodu szeregu czynników; nie ukończono przede wszystkim procesu wycofania cen regulowanych, gdyż udział dostawcy zasiedziałego w rynku detalicznym i hurtowym wynosi około 97 %, a 90 % przywozu gazu ziemnego pochodzi z Rosji.

- (16) Pomimo pewnych postępów słabo rozwinięta infrastruktura transportowa w Polsce stanowi w dalszym ciągu istotną przeszkodę dla wzrostu gospodarczego. Nastąpił postęp w realizacji dużych projektów z zakresu infrastruktury drogowej, ale projekty inwestycji w infrastrukturę kolejową są nadal w dużej mierze opóźnione. Podupadająca infrastruktura kolejowa wymaga znacznych i coraz większych inwestycji, ponieważ z około 20 000 km linii kolejowych będących w eksploatacji tylko 36 % jest w dobrym stanie technicznym. Pomimo wysiłków podejmowanych w ostatnim czasie Polska wciąż pozostaje znacząco w tyle za innymi państwami członkowskimi w zakresie wykorzystania potencjału rozwoju technologii informacyjno-komunikacyjnych (ICT). Zasięg stacjonarnej łączności szerokopasmowej jest najmniejszy w UE, zarówno na obszarach wiejskich, jak i w skali całego kraju. Niedostateczne są też inwestycje w sieci wodociągowe.
- (17) Funkcjonowanie polskiej administracji publicznej ocenia się poniżej unijnej średniej. Do najważniejszych problemów należą: przejrzystość, skomplikowany system podatkowy i koszty przestrzegania przepisów prawa podatkowego, wydłużanie się średniego czasu trwania postępowań w sprawach cywilnych i handlowych, długie postępowania upadłościowe oraz niskie stopy odzysku. Stopień wykorzystania administracji elektronicznej w administracji publicznej również pozostaje poniżej średniej UE. Polska rozpoczęła reformę mającą ułatwić dostęp do zawodów regulowanych, ale jej realizacja przebiega wolniej, niż przewidziano w harmonogramie.
- (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 1–7.
- (19) W świetle tej oceny Rada przeanalizowała program konwergencji Polski, a jej opinia<sup>7</sup> znalazła odzwierciedlenie w pkt 1 niniejszego zalecenia,

NINIEJSZYM ZALECA Polsce podjęcie w latach 2013–2014 działań mających na celu:

1. Wzmocnienie i wdrożenie strategii budżetowej na rok 2013 i kolejne lata, wspieranej odpowiednimi konkretnymi środkami w roku 2013 i 2014, w celu zapewnienia trwałej i terminowej korekty nadmiernego deficytu do 2014 r. oraz osiągnięcia wysiłku fiskalnego określonego w zaleceniach Rady w ramach procedury nadmiernego deficytu. Trwała korekta nierównowagi budżetowej wymaga wiarygodnego wdrożenia ambitnych reform strukturalnych, które zwiększyłyby zdolności dostosowawcze oraz pobudziłyby wzrost gospodarczy i zatrudnienie. Po skorygowaniu nadmiernego deficytu – kontynuowanie działań na rzecz korekty strukturalnej, która umożliwi Polsce osiągnięcie średniookresowego celu

---

<sup>7</sup> Na podstawie art. 9 ust. 2 rozporządzenia Rady (WE) nr 1466/97.

budżetowego do 2016 r. Zminimalizowanie – w celu poprawy jakości finansów publicznych – cięć w inwestycjach pobudzających wzrost gospodarczy, zweryfikowanie polityki wydatków, lepsze ukierunkowanie polityki społecznej oraz zwiększenie oszczędności kosztowej i efektywności wydatków na opiekę zdrowotną. Poprawę przestrzegania przepisów prawa podatkowego, szczególnie przez zwiększenie skuteczności administracji skarbowej.

2. Zagwarantowanie wdrożenia w 2013 r. trwale obowiązującej reguły podatkowej zgodnie z zasadami europejskiego systemu rachunków. Przyjęcie środków służących wzmocnieniu mechanizmów rocznej i średniookresowej koordynacji budżetowej na różnych poziomach administracji.
3. Zwiększenie wysiłków na rzecz obniżenia bezrobocia osób młodych, na przykład poprzez gwarancję dla młodzieży, większe udostępnienie przyuczania do zawodu i uczenia się poprzez praktykę, zacieśnienie współpracy szkół i pracodawców oraz poprawę jakości nauczania. Przyjęcie projektu strategii na rzecz uczenia się przez całe życie. Zwalczanie ubóstwa pracujących oraz segmentacji rynku pracy poprzez lepsze przechodzenie z zatrudnienia na czas określony do stałego zatrudnienia oraz ograniczenie nadmiernego wykorzystania umów cywilnoprawnych.
4. Kontynuowanie wysiłków na rzecz zwiększenia udziału kobiet w rynku pracy, szczególnie przez inwestowanie w wysokiej jakości, przystępną cenowo opiekę nad dziećmi i nauczanie przedszkolne, zapewnienie stabilnego finansowania i wykwalifikowanego personelu. Podjęcie regularnych działań na rzecz zreformowania systemu rolniczych ubezpieczeń społecznych (KRUS) w celu poprawy międzysektorowej mobilności pracowników. Stopniową rezygnację ze specjalnego systemu emerytalnego górników w celu jego zintegrowania z powszechnym systemem emerytalnym. Przygotowanie do ogólnej reformy emerytalnej za pomocą środków zwiększających szanse starszych pracowników na zatrudnienie, tak aby podnieść wiek dezaktywizacji zawodowej.
5. Przedsięwzięcie dodatkowych środków w celu stworzenia otoczenia biznesu sprzyjającego innowacjom poprzez skoordynowanie polityki w obszarach badań, innowacji i przemysłu, dalszy rozwój instrumentów odnawialnych i zachęt podatkowych, a także lepsze dostosowanie istniejących instrumentów do poszczególnych etapów cyklu innowacji.
6. Odnowienie i rozbudowę mocy produkcyjnych oraz poprawę wydajności w całym łańcuchu energii. Przyspieszenie i rozszerzenie rozbudowy sieci energetycznej, w tym transgranicznych połączeń wzajemnych, oraz wyeliminowanie przeszkód dla transgranicznego handlu energią elektryczną. Wzmocnienie konkurencji w sektorze gazu przez wycofanie cen regulowanych. Wzmocnienie roli i zasobów urzędu sprawującego nadzór nad rynkiem kolejowym oraz zapewnienie skutecznego i bezzwłocznego wdrożenia projektów inwestycyjnych w kolejnictwie. Przyspieszenie starań na rzecz zwiększenia zasięgu łączności szerokopasmowej. Poprawę gospodarki odpadami i gospodarki wodnej.
7. Dalsze działanie na rzecz poprawy otoczenia biznesu przez uproszczenie egzekwowania umów i wymogów dotyczących pozwoleń budowlanych oraz obniżenie kosztów przestrzegania przepisów prawa podatkowego. Przyjęcie i wdrożenie planowanej liberalizacji dostępu do usług świadczonych w ramach wolnych zawodów.

Sporządzono w Brukseli dnia [...] r.

*W imieniu Rady  
Przewodniczący*