



Bruksela, dnia 23.5.2018  
COM(2018) 420 final

Zalecenie

**ZALECENIE RADY**

**w sprawie krajowego programu reform Polski na 2018 r.**

**oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Polskę programu  
konwergencji na 2018 r.**

## Zalecenie

### **ZALECENIE RADY**

**w sprawie krajowego programu reform Polski na 2018 r.**

**oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Polskę programu konwergencji na 2018 r.**

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. 5 ust. 2 / 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,

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 22 listopada 2017 r. Komisja przyjęła roczną analizę wzrostu gospodarczego, rozpoczynając tym samym europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej w 2018 r. Uwzględniła ona w należyтым stopniu Europejski filar praw socjalnych proklamowany przez Parlament Europejski, Radę i Komisję w dniu 17 listopada 2017 r. Priorytety określone w rocznej analizie wzrostu gospodarczego zostały zatwierdzone przez Radę Europejską na posiedzeniu w dniu 22 marca 2018 r. W dniu 22 listopada 2017 r. na podstawie rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 Komisja przyjęła również sprawozdanie przedkładane w ramach mechanizmu ostrzegania, w którym nie wskazała Polski jako jednego z państw członkowskich, w przypadku których przeprowadzona zostanie szczegółowa ocena sytuacji.
- (2) Sprawozdanie krajowe za 2018 r. dotyczące Polski<sup>4</sup> zostało opublikowane w dniu 7 marca 2018 r. Zawiera ono ocenę postępów Polski w realizacji zaleceń dla tego

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

<sup>2</sup> COM(2018) 420 final.

<sup>3</sup> P8\_TA(2018)0077 i P8\_TA(2018)0078.

<sup>4</sup> SWD(2018) 219 final.

kraju, przyjętych przez Radę w dniu 11 lipca 2017 r., działań następczych podjętych w związku z zaleceniami z poprzednich lat, a także postępów Polski w realizacji jej krajowych celów w ramach strategii „Europa 2020”.

- (3) W dniu 26 kwietnia 2018 r. Polska przedłożyła swój krajowy program reform na 2018 r. oraz swój program konwergencji na 2018 r. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami poddano je jednoczesnej ocenie.
- (4) Odpowiednie zalecenia dla tego kraju znalazły odzwierciedlenie w programowaniu europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych na lata 2014–2020. Jak przewidziano w art. 23 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013<sup>5</sup>, Komisja może zwrócić się do państwa członkowskiego z wnioskiem o dokonanie przeglądu oraz zaproponowanie zmian w umowie partnerstwa i odpowiednich programach wówczas, gdy jest to konieczne do wsparcia realizacji stosownych zaleceń Rady. Komisja przedstawiła więcej szczegółowych informacji na temat wykorzystania przez nią tego przepisu w ramach wytycznych w sprawie stosowania działań łączących skuteczność europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych z należyтым zarządzaniem gospodarczym<sup>6</sup>.
- (5) Polska jest obecnie objęta częścią zapobiegawczą paktu stabilności i wzrostu. W programie konwergencji na 2018 r. rząd planuje stopniową poprawę salda nominalnego z deficytu wynoszącego 1,7 % PKB w 2017 r. do 0,7 % PKB w 2021 r. Przewiduje się, że średniookresowy cel budżetowy – deficyt wynoszący 1,0 % PKB w kategoriach strukturalnych – nie zostanie osiągnięty do 2021 r., tj. w okresie objętym programem konwergencji. Przeliczone saldo strukturalne<sup>7</sup> wskazuje na deficyt wynoszący 1,3 % PKB w 2021 r. Zgodnie z programem konwergencji na 2018 r. przewiduje się, że relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB zmniejszy się z 50,6 % PKB w 2017 r. do 50,4 % PKB w 2018 r., po czym osiągnie poziom 46,0 % do 2021 r. Scenariusz makroekonomiczny, na którym oparto te prognozy budżetowe, jest ostrożny w odniesieniu do 2018 r. i wiarygodny w odniesieniu do późniejszego okresu.
- (6) W dniu 11 lipca 2017 r. Rada zaleciła Polsce, by stopa wzrostu nominalnego publicznych wydatków pierwotnych netto<sup>8</sup> nie przekroczyła 3,7 % w 2018 r., co odpowiadałoby rocznej korekcie strukturalnej wynoszącej 0,5 % PKB. Stwierdzono jednocześnie, że ocena planów i wyników budżetowych będzie musiała uwzględniać w należyтым stopniu cel, jakim jest osiągnięcie kursu polityki fiskalnej wzmacniającego obecne ożywienie koniunktury i jednocześnie zapewniającego

<sup>5</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 320).

<sup>6</sup> COM(2014) 494 final.

<sup>7</sup> Saldo w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne, nieuwzględniającym środków jednorazowych i tymczasowych, ponownie przeliczone przez Komisję przy użyciu wspólnie uzgodnionej metodyki.

<sup>8</sup> Publiczne wydatki pierwotne netto to wydatki publiczne ogółem z wyłączeniem wydatków z tytułu odsetek, wydatków na programy unijne w pełni równoważonych dochodami z funduszy unijnych oraz niedyskrecjonalnych zmian w wydatkach na zasiłki dla bezrobotnych. Nakłady brutto na środki trwałe finansowane z zasobów krajowych rozkłada się na okres 4 lat. Uwzględnia się dyskrecjonalne środki po stronie dochodów lub prawnie przewidziany wzrost dochodów. Środki jednorazowe, zarówno po stronie dochodów, jak i wydatków, są saldowane.

stabilność finansów publicznych. Komisja przeprowadziła ocenę jakościową dotyczącą sytuacji gospodarczej w Polsce, zwracając przy tym należytą uwagę na wyzwania dotyczące stabilności finansów publicznych. Na tej podstawie stwierdzono, że nie ma konieczności uwzględnienia dodatkowych elementów. Prognoza Komisji z wiosny 2018 r. wskazuje na ryzyko wystąpienia znacznego odchylenia od tej zalecanej korekty w 2018 r.

- (7) W 2019 r., w związku z faktem, że prognozowana luka produktowa Polski wyniesie 1,5 %, stopa wzrostu nominalnego publicznych wydatków pierwotnych netto nie powinna przekroczyć 4,2 %, co odpowiada korekcie strukturalnej na poziomie 0,6 % PKB według tabeli wymogów na mocy paktu stabilności i wzrostu. Prognoza Komisji z wiosny 2018 r. wskazuje na ryzyko wystąpienia znacznego odchylenia od tego wymogu w 2019 r. Ogólnie rzecz biorąc, Rada jest zdania, że od 2018 r. konieczne będą dodatkowe działania w celu spełnienia wymogów paktu stabilności i wzrostu.
- (8) W średnim i długim okresie Polska będzie się mierzyć z presją na wydatki w kilku obszarach, zwłaszcza związanych ze starzeniem się społeczeństwa. W związku z tym konieczne jest wprowadzenie nowych mechanizmów oceny skuteczności i efektywności wydatków publicznych, które ułatwiłyby realokację zasobów. Polski rząd rozpoczął prace nad reformą procesu budżetowego, obejmujące w szczególności wzmocnienie średnioterminowych ram budżetowych i włączenie do procesu budżetowego przeglądów wydatków. Polska jest jedynym państwem członkowskim, w którym nie istnieje samodzielna niezależna rada fiskalna, nie są również znane plany jej utworzenia, chociaż istniejące w Polsce niezależne instytucje realizują niektóre funkcje, które są zwykle wykonywane przez rady fiskalne. W sprawozdaniu krajowym na 2018 r. stwierdzono, że Polska nie poczyniła żadnych postępów w ograniczaniu nadmiernego stosowania obniżonych stawek podatku od wartości dodanej. Ministerstwo Finansów pracuje jednak nad uproszczeniem sposobu przypisywania obowiązujących stawek podatku do towarów i usług.
- (9) W ostatnich latach sytuacja na rynku pracy w Polsce była bardzo dobra i utrzymywał się wzrost wskaźników zatrudnienia. Współczynnik aktywności zawodowej niektórych grup społecznych, w szczególności kobiet, osób o niskich kwalifikacjach i osób starszych, pozostaje jednak niski w porównaniu z innymi państwami członkowskimi. Kilka niedawno wdrożonych rozwiązań przyczynia się do obniżenia zachęt do pracy, zwłaszcza w przypadku kobiet i osób starszych. Zachęty do podjęcia pracy funkcjonujące w ramach polskiego systemu zabezpieczenia społecznego są niewystarczające. Świadczenie wychowawcze ograniczyło wprawdzie ubóstwo i nierówności, ale wywarło też niekorzystny wpływ na aktywność zawodową rodziców, głównie kobiet, ponieważ wysokość tego świadczenia i stosowanie w pewnym zakresie kryterium dochodowego niwelują zachęty do podjęcia zatrudnienia istniejące w innych świadczeniach społecznych. Wskaźnik uczestnictwa dzieci do lat trzech w opiece zorganizowanej poza miejscem zamieszkania pozostaje jednym z najniższych w Unii; utrudnia to kobietom udział w rynku pracy. Ograniczone wsparcie, jakie otrzymują osoby sprawujące opiekę długoterminową, powoduje, że nie wchodzi one na rynek pracy. Obniżenie ustawowego wieku emerytalnego zachęca część starszych pracowników do opuszczenia rynku pracy. Migracja z państw spoza UE pomaga zaspokoić zwiększony popyt na siłę roboczą.
- (10) Sposobem zwiększenia aktywności zawodowej ludności i jednocześnie zdolności gospodarki do innowacji jest wyposażenie uczniów i osób dorosłych w odpowiednie umiejętności i kompetencje pomocne w znalezieniu zatrudnienia na szybko zmieniającym się rynku pracy. Wskaźnik uczestnictwa osób dorosłych w kształceniu

i szkoleniu jest znacznie niższy od średniej UE. Ten stan rzeczy, w kontekście pewnych luk w umiejętnościach cyfrowych, a także w zakresie czytania, pisania i liczenia – szczególnie wśród osób dorosłych nieposiadających wyższego wykształcenia – ogranicza ich szanse na rynku pracy. Nie wiadomo jeszcze, jaki wpływ na poziom umiejętności będą miały niedawno wprowadzone i dopiero planowane zmiany organizacyjne systemu kształcenia ogólnego i zawodowego oraz w zakresie szkolnictwa wyższego.

- (11) Polska kontynuowała działania zmniejszające segmentację rynku pracy przez ograniczenie możliwości nadużywania umów o pracę na czas określony, podwyższenie składek na ubezpieczenie społeczne od pewnych form niestandardowych umów o pracę oraz wprowadzenie minimalnej stawki godzinowej dla osób zatrudnionych na podstawie niektórych z tych umów. Począwszy od końca 2016 r. na rynku pracy rośnie zarówno liczba umów na czas nieokreślony, jak i ich udział procentowy wśród wszystkich umów o pracę. Odsetek umów na czas określony pozostaje jednak jednym z najwyższych w UE. W reformowanym kodeksie pracy mogłyby być również uwzględnione pewne dodatkowe zmiany legislacyjne mające znaczenie w kontekście dualności rynku pracy. Ochrona socjalna osób samozatrudnionych i pracujących na podstawie niektórych niestandardowych umów o pracę jawi się jako potencjalny problem, zwłaszcza z punktu widzenia poziomu ich przyszłych emerytur. Od 2015 r. wprowadzono szereg środków mających poprawić ochronę socjalną osób pracujących na własny rachunek i zatrudnionych na podstawie nietypowych umów o pracę.
- (12) Średni wiek przejścia na emeryturę zwiększył się w ostatnich latach, do czego przyczyniły się wcześniejsze reformy, takie jak wycofanie możliwości wcześniejszego przechodzenia na emeryturę i stopniowe podnoszenie ustawowego wieku emerytalnego. Utrzymanie trendu wzrostowego średniego wieku emerytalnego ma kluczowe znaczenie dla wzrostu gospodarczego w średnim okresie oraz dla zapewnienia adekwatności przyszłych świadczeń emerytalnych i stabilności fiskalnej systemu emerytalnego. Niedawne obniżenie ustawowego wieku emerytalnego do 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn jest jednak krokiem w przeciwnym kierunku. Wiek przejścia w stan spoczynku mężczyzn i kobiet sędziów w sądach powszechnych został natomiast zrównany i wynosi 65 lat, co jest zgodne z zaleceniem Komisji. Jednym z powodów niskiej mobilności pracowników i ukrytego bezrobocia w sektorze rolnictwa jest specjalny system zabezpieczenia społecznego rolników, który otrzymuje z budżetu państwa dotacje w wysokości zbliżonej do 1 % PKB.
- (13) Aby osiągnąć poprawę stanu zdrowia polskiego społeczeństwa, konieczne jest zapewnienie lepszego dostępu do systemu opieki zdrowotnej i usprawnienie działania tego systemu. Odsetek osób deklarujących brak możliwości zaspokojenia potrzeb w zakresie opieki medycznej należy do najwyższych w UE, a czas oczekiwania na niektóre zabiegi jest wyjątkowo długi. Liczba łóżek szpitalnych jest stosunkowo duża, a ich rozmieszczenie geograficzne nie jest optymalne. Opieka ambulatoryjna i podstawowa opieka zdrowotna są generalnie słabo rozwinięte; obecny system zachęca lekarzy do kierowania pacjentów na badania i leczenie do placówek specjalistycznych. Poprawa w tej dziedzinie będzie szczególnie trudna ze względu na fakt, że Polska plasuje się znacznie poniżej średniej UE pod względem wysokości publicznych wydatków na zdrowie oraz liczby lekarzy i pielęgniarek pracujących w niektórych specjalizacjach. W 2017 r. podjęto pewne starania, aby poprawić efektywność wykorzystania zasobów w opiece zdrowotnej, ale ich ocena nie jest jeszcze możliwa.

- (14) Poprawa zdolności gospodarki do innowacji jest konieczna, aby Polska mogła osiągnąć lepszą pozycję w ramach globalnych łańcuchów wartości i utrzymać dzięki temu tendencję wzrostową poziomu życia. Wymaga to stopniowego i wieloletniego wdrażania działań obejmujących wiele obszarów polityki. Szczególnie istotne w tym kontekście są: budowanie zaufania do otoczenia regulacyjnego, wprowadzenie zachęt dla przedsiębiorstw do zwiększania nakładów na badania i rozwój, wzmocnienie bazy naukowej, w tym przez reformy szkolnictwa wyższego oraz zachęcanie do wzmożonego przepływu wiedzy i ścisłej współpracy między przedsiębiorstwami a instytucjami badawczymi. Te ostatnie działania powinny także obejmować zapewnienie korzystnych warunków dla komercjalizacji wyników badań finansowanych ze środków publicznych. We wspomnianych obszarach wdrożono już szereg środków, a rząd planuje wprowadzenie kolejnych.
- (15) Szybkie tempo zmian przepisów oraz ograniczenie konsultacji publicznych i społecznych w sprawie niektórych ważnych ustaw wpływają niekorzystnie na jakość ustawodawstwa i zwiększają niepewność wśród przedsiębiorstw. W tym kontekście kluczowe jest również zapewnienie rządów prawa oraz niezależności sądownictwa. Komisja stwierdziła, że uchwalone zmiany systemu wymiaru sprawiedliwości stwarzają wyraźne ryzyko poważnego naruszenia zasady praworządności. Pewność prawa oraz zaufanie do jakości i przewidywalności polityki regulacyjnej, polityki podatkowej i innych polityk, a także organów regulacyjnych i podatkowych oraz innych instytucji, mają duże znaczenie i mogą przyczynić się do wzrostu stopy inwestycji. Solidne oceny skutków regulacji *ex ante* i *ex post*, a także dobre planowanie i sprawne przeprowadzanie konsultacji społecznych i publicznych mogłyby przyczynić się do poprawy jakości ustawodawstwa oraz ograniczyć konieczność jego późniejszych nowelizacji, zwiększając w ten sposób przewidywalność ram regulacyjnych. Środki te mogłyby być również przydatne w ograniczaniu w krótkim okresie negatywnych skutków ubocznych nowych przepisów, takich jak np. przejściowy wzrost obciążeń administracyjnych spowodowany zmianami przepisów podatkowych.
- (16) Fundusze unijne umożliwiły szybki rozwój sieci drogowej, ale współczynnik śmiertelności w wypadkach drogowych wciąż należy do najwyższych w UE. Miasta borykają się z narastającymi problemami dotyczącymi mobilności, takimi jak zatępy komunikacyjne i zanieczyszczenie powietrza wywołane wzrostem liczby samochodów osobowych i dużym odsetkiem starych pojazdów. Obecnie stosowane zachęty do korzystania z transportu zbiorowego, niskoemisyjnego i z aktywnych sposobów przemieszczania się, nie są wystarczające, aby sprostać tym wyzwaniom. W realizacji projektów kolejowych współfinansowanych przez UE występują nadal poważne opóźnienia, spowodowane głównie ograniczonymi mocami wytwórczymi w sektorze budowlanym oraz słabością instytucjonalną organu zarządzającego infrastrukturą kolejową. Nadal brak jest strategicznej refleksji na temat długoterminowego (po 2023 r.) rozwoju sieci wszystkich środków transportu, w tym jasnego określenia roli tych sieci.
- (17) W ramach europejskiego semestru w 2018 r. Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę polityki gospodarczej Polski, którą opublikowała w sprawozdaniu krajowym na 2018 r. Komisja oceniła również program konwergencji na 2018 r. i krajowy program reform na 2018 r., a także działania następcze podjęte w odpowiedzi na zalecenia skierowane do Polski w poprzednich latach. Wzięła pod uwagę nie tylko ich znaczenie dla stabilnej polityki budżetowej i społeczno-gospodarczej w Polsce, ale także ich zgodność z unijnymi przepisami i wytycznymi, ze względu na konieczność

wzmocnienia ogólnego zarządzania gospodarczego w Unii przez wnoszenie na szczeblu unijnym wkładu w przyszłe decyzje krajowe.

- (18) W świetle powyższej oceny Rada przeanalizowała program konwergencji na 2018 r., a jej opinia<sup>9</sup> znajduje odzwierciedlenie w szczególności w zaleceniu 1 poniżej,

NINIEJSZYM ZALECA Polsce podjęcie w latach 2018 i 2019 działań mających na celu:

1. Zapewnienie, by stopa wzrostu nominalnego publicznych wydatków pierwotnych netto nie przekroczyła 4,2 % w 2019 r., co odpowiadałoby rocznej korekcie strukturalnej wynoszącej 0,6 % PKB. Podjęcie działań w celu zwiększenia efektywności wydatków publicznych, w tym przez reformę procesu budżetowego.
2. Podjęcie działań w celu zwiększenia uczestnictwa w rynku pracy, w tym przez poprawę dostępu do opieki nad dziećmi i rozwój umiejętności przydatnych na rynku pracy, zwłaszcza przez wspieranie uczenia się dorosłych, oraz w celu likwidacji utrzymujących się przeszkód dla bardziej trwałych form zatrudnienia. Zapewnienie stabilności i adekwatności systemu emerytalnego przez wprowadzenie środków służących podwyższeniu rzeczywistego wieku przejścia na emeryturę i przez reformę preferencyjnych systemów emerytalno-rentowych.
3. Wzmocnienie zdolności gospodarki do innowacji, w tym przez wspieranie ściślejszej współpracy pomiędzy przedsiębiorstwami a instytucjami badawczymi. Poprawę otoczenia regulacyjnego, w szczególności przez zapewnienie skutecznych konsultacji publicznych i społecznych w procesie legislacyjnym.

Sporządzono w Brukseli dnia [...] r.

*W imieniu Rady  
Przewodniczący*

---

<sup>9</sup> Na mocy art. 5 ust. 2 rozporządzenia Rady (WE) nr 1466/97.