

**ZALECENIE RADY****z dnia 11 lipca 2017 r.****w sprawie krajowego programu reform Polski na 2017 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Polskę programu konwergencji na 2017 r.**

(2017/C 261/20)

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,

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 16 listopada 2016 r. Komisja przyjęła roczną analizę wzrostu gospodarczego, rozpoczynając tym samym europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej w 2017 r. Priorytety określone w rocznej analizie wzrostu gospodarczego zostały zatwierdzone przez Radę Europejską w dniach 9–10 marca 2017 r. W dniu 16 listopada 2016 r. na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011<sup>(2)</sup> Komisja przyjęła 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 na 2017 r. dotyczące Polski zostało opublikowane w dniu 22 lutego 2017 r. Zawiera ono ocenę postępów Polski w realizacji zaleceń dla tego kraju, przyjętych przez Radę w dniu 12 lipca 2016 r., działań następczych podjętych w związku z zaleceniami dla tego kraju z poprzednich lat, a także postępów Polski w realizacji jej krajowych celów w ramach strategii „Europa 2020”.
- (3) W dniu 28 kwietnia 2017 r. Polska przedłożyła swój krajowy program reform na 2017 r. oraz swój program konwergencji na 2017 r. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami poddano je jednoczesnej ocenie.
- (4) Odpowiednie zalecenia dla poszczególnych krajów znalazły odzwierciedlenie w programowaniu europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych (EFSI) na lata 2014–2020. Zgodnie z art. 23 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013<sup>(3)</sup> Komisja może zwrócić się do państwa członkowskiego z wnioskiem o dokonanie przeglądu oraz zaproponowanie zmian w umowie partnerstwa i odpowiednich programach wówczas,

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

<sup>(2)</sup> 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).

<sup>(3)</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).

gdy jest to konieczne do wsparcia realizacji stosownych zaleceń Rady. Komisja przedstawiła dalsze szczegółowe informacje dotyczące wykorzystania przez nią tego przepisu w wytycznych w sprawie stosowania działań łączących skuteczność EFSI z należyтым zarządzaniem gospodarczym.

- (5) Polska jest obecnie objęta częścią zapobiegawczą paktu stabilności i wzrostu. W programie konwergencji na 2017 r. rząd planuje stopniową poprawę salda nominalnego z deficytu na poziomie 2,4 % PKB w 2016 r. do wartości 1,2 % PKB w 2020 r. Przewiduje się, że średniookresowy cel budżetowy – deficyt wynoszący 1 % PKB w ujęciu strukturalnym – nie zostanie osiągnięty do 2020 r., tj. w okresie objętym programem. W programie konwergencji na 2017 r. zakłada się, że relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB wzrośnie z 54,4 % PKB w 2016 r. do 55,3 % PKB w 2017 r., po czym spadnie do poziomu 52,1 % do 2020 r. Scenariusz makroekonomiczny, na którym oparto te prognozy budżetowe, jest optymistyczny.
- (6) W dniu 12 lipca 2016 r. Rada zaleciła Polsce dokonanie w 2017 r. rocznej korekty budżetowej wynoszącej 0,5 % PKB, prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego. Prognoza Komisji z wiosny 2017 r. wskazuje na ryzyko wystąpienia pewnego odchylenia od tej zalecanej korekty w 2017 r.
- (7) Biorąc pod uwagę sytuację fiskalną, w 2018 r. Polska powinna dokonywać dalszej korekty prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego, którym jest deficyt strukturalny wynoszący 1 % PKB. Zgodnie ze wspólnie uzgodnioną macierzą korekt na mocy paktu stabilności i wzrostu, korekta ta wymaga, aby stopa wzrostu nominalnego publicznych wydatków pierwotnych netto<sup>(1)</sup> nie przekroczyła 3,7 % w 2018 r. Odpowiadałoby to korekcie strukturalnej wynoszącej 0,5 % PKB. W przypadku utrzymania dotychczasowego kursu polityki istnieje ryzyko wystąpienia znacznego odchylenia od tego wymogu w 2018 r. Ogólnie rzecz biorąc, Rada jest zdania, że Polska powinna być gotowa do wprowadzenia w 2017 r. dodatkowych środków, a w 2018 r. podjęcie takich środków będzie konieczne, aby zapewnić spełnienie warunków paktu stabilności i wzrostu. Jak przewidziano jednak w rozporządzeniu (WE) nr 1466/97, przy ocenie planów i wyników budżetowych należy uwzględnić saldo budżetu państwa członkowskiego w świetle warunków koniunkturalnych. W komunikacie Komisji dotyczącym europejskiego semestru w 2017 r., towarzyszącym zaleceniom dla poszczególnych krajów, przypomniano, że ocena wyników budżetowych za 2018 r. będzie musiała uwzględniać cel, którym jest osiągnięcie kursu polityki fiskalnej wzmacniającego obecne ożywienie koniunktury i jednocześnie zapewniającego stabilność finansów publicznych Polski. W związku z tym Rada zauważa, że Komisja zamierza dokonać wszechstronnej oceny zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 1466/97, w szczególności w świetle sytuacji koniunkturalnej w Polsce.
- (8) W sprawozdaniu krajowym na 2017 r. stwierdzono, że Polska poczyniła pewne postępy w zakresie poprawy poboru podatków dzięki podjęciu szeregu reform mających na celu uszczelnienie systemu podatkowego. Należy ściśle monitorować całościowy wpływ tych reform na pobór podatków i koszty przestrzegania przepisów prawa podatkowego. Polska nie odnotowała natomiast żadnych postępów w kwestii ograniczenia nadmiernego stosowania stawek obniżonych VAT, które mają niekorzystny wpływ na dochody z VAT, a jednocześnie nie stanowią skutecznego instrumentu polityki społecznej.
- (9) W wielu obszarach, zwłaszcza tych związanych ze starzeniem się społeczeństwa, Polska mierzy się z presją na wydatki. Konieczne jest w związku z tym wprowadzenie mechanizmów oceniających skuteczność i efektywność wydatków publicznych, aby umożliwić realokację zasobów. Polski rząd zapowiedział w tym celu plany wzmocnienia procedury budżetowej, w szczególności w zakresie średnioterminowych ram budżetowych i włączenia do procedury budżetowej przeglądów wydatków. Polska jest jedynym państwem członkowskim, w którym nie istnieje samodzielna niezależna rada fiskalna, nie są również znane plany jej utworzenia, chociaż istnieją w Polsce niezależne instytucje fiskalne realizujące niektóre funkcje rady fiskalnej.
- (10) Przewiduje się, że ubytek ludności w wieku produkcyjnym zmniejszy potencjał wzrostu gospodarczego Polski w nadchodzących dekadach. W ostatnich latach sytuacja na rynku pracy w Polsce była bardzo dobra. Wskaźniki zatrudnienia nadal rosną, ale niektóre niedawno przyjęte rozwiązania prawne mogą zmniejszyć aktywność zawodową ludności, w szczególności w przypadku kobiet, osób o niskich umiejętnościach zawodowych i osób starszych. Obniżenie ustawowego wieku emerytalnego pod koniec 2017 r. zachęci prawdopodobnie część starszych pracowników do opuszczenia rynku pracy. Zachęty do podjęcia pracy funkcjonujące w ramach polskiego systemu zabezpieczenia społecznego są ograniczone. Oczekuje się, że nowe świadczenie na dziecko doprowadzi do zmniejszenia ubóstwa oraz nierówności, ale może ono również wpłynąć niekorzystnie na uczestnictwo w rynku

<sup>(1)</sup> Wydatki publiczne 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.

pracy rodziców, zwłaszcza kobiet. Wysokość tego świadczenia na dziecko i ograniczone stosowanie kryterium dochodowego przy jego przyznawaniu niwelują zachęty do podjęcia zatrudnienia będące elementem innych świadczeń socjalnych. Obowiązek przedszkolny dla pięcioletków został zniesiony od września 2016 r., a wskaźnik zapisów dzieci do lat trzech do formalnych placówek opieki pozostaje jednym z najniższych w Unii. Pomimo wprowadzenia pewnych rozwiązań w tym obszarze, segmentacja rynku pracy pozostaje wysoka, co ma niekorzystny wpływ na wydajność pracy i na akumulację kapitału ludzkiego. Utrzymują się też bariery utrudniające szersze stosowanie umów na czas nieokreślony. W komisji kodyfikacyjnej trwają obecnie prace nad nowymi projektami kodeksów pracy (indywidualnego i zbiorowego). Stanowi to dobrą okazję do zajęcia się tymi barierami.

- (11) Średni rzeczywisty wiek przejścia na emeryturę podniósł się w ostatnich latach, ale nadal pozostaje on zbyt niski. Wyższy rzeczywisty wiek przechodzenia na emeryturę ma kluczowe znaczenie dla wzrostu gospodarczego, adekwatności przyszłych świadczeń emerytalnych i stabilności fiskalnej systemu emerytalnego. Niedawna decyzja o obniżeniu ustawowego wieku emerytalnego do 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn jest jednak krokiem w przeciwnym kierunku i może mieć niekorzystny wpływ na rzeczywisty wiek przejścia na emeryturę. Kosztowny specjalny system zabezpieczenia społecznego rolników (KRUS) jest kolejnym powodem niskiej mobilności pracowników i ukrytego bezrobocia w sektorze rolnictwa.
- (12) System kształcenia w Polsce znacząco poprawił się w ciągu ostatnich dwóch dekad; świadczy o tym wyraźnie wyższy od średniej unijnej poziom umiejętności podstawowych 15-latków i jeden z najniższych w Unii wskaźników wczesnego kończenia nauki szkolnej. Wciąż istnieje jednak jeszcze możliwość poprawy, jeśli chodzi o rozwijanie u uczniów umiejętności, które są adekwatne do szybko zmieniającego się rynku pracy. Zapowiadane zmiany systemu kształcenia podstawowego i średniego wiążą się z dużymi wyzwaniami organizacyjnymi, a ponadto skracają okres kształcenia ogólnego, co może mieć niekorzystny wpływ na wyrównywanie szans edukacyjnych uczniów. Zapowiedziano również dodatkowe zmiany mające na celu dostosowanie systemu kształcenia i szkolenia zawodowego do potrzeb rynku pracy, ale nie wiadomo jeszcze, na ile zmiany te mogą umożliwić poprawę sytuacji w tej dziedzinie. Rząd rozpoczął konsultacje dotyczące reformy szkolnictwa wyższego w celu poprawy wyników tego sektora oraz jego dostosowania do potrzeb rynku pracy. Udział osób dorosłych w kształceniu ustawicznym w Polsce jest niewystarczający, a przeciętny poziom podstawowych umiejętności wśród osób starszych pozostaje na niskim poziomie, co negatywnie wpływa na ich szanse na rynku pracy.
- (13) Słabe punkty w planowaniu przestrzennym zwiększają obciążenia administracyjne związane z koniecznością uzyskiwania pozwoleń na budowę. Plany zagospodarowania przestrzennego obejmują ograniczoną część terytorium Polski, a ich jakość jest często niska. Na obszarach, które nie są objęte planami, pozwolenia na budowę wydaje się na podstawie jednorazowej decyzji administracyjnej o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, co stwarza ryzyko dla inwestorów i wywołuje ich niepewność. Projekt kodeksu budowlanego ma na celu konsolidację procesów związanych z planowaniem przestrzennym i zmniejszenie obciążeń administracyjnych dla inwestorów. Reforma ta daje szanse na poprawę sytuacji, ale będzie to zależało od ostatecznego brzmienia przepisów kodeksu i od ich wdrożenia.
- (14) Otoczenie biznesu jest ogólnie korzystne. W 2016 r. odnotowano jednak znaczny spadek działalności inwestycyjnej wskutek słabszego wykorzystania unijnych funduszy strukturalnych, związanego między innymi z etapem przejściowym między okresami programowania i większą niepewnością wśród inwestorów prywatnych. Na zaufanie przedsiębiorców niekorzystnie wpływają ponadto częstsze zmiany przepisów i ograniczona skala konsultacji społecznych w sprawie niektórych ważnych ustaw. 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. W tym kontekście kluczowe są również praworządność i niezależne sądownictwo. Zajęcie się poważnymi kwestiami związanymi z praworządnością pomoże w poprawie pewności prawa. W świetle planów rządu dotyczących zwiększenia roli państwa w gospodarce ważne będzie zapewnienie efektywności ekonomicznej podejmowanych decyzji inwestycyjnych. W kilku obszarach utrzymuje się wysoki poziom obciążeń regulacyjnych.
- (15) Fundusze unijne umożliwiły szybki rozwój sieci drogowej, ale współczynnik śmiertelności w wypadkach drogowych wciąż należy do najwyższych w Unii, co powoduje wysokie koszty społeczne. Pomimo dostępności znacznych środków unijnych, w sektorze kolejowym nadal występują poważne opóźnienia w realizacji projektów. Polska stoi także przed wyzwaniem dotyczącym zapewnienia długiego okresu użytkowania aktywów kolejowych, które to wyzwanie wiąże się z brakiem wieloletniego programu utrzymania infrastruktury kolejowej.
- (16) W polskich elektrowniach opalanych paliwami kopalnymi około 60 % mocy zainstalowanej jest wytwarzane przez generatory starsze niż 30 lat. Będą one w związku z tym wymagać znacznych inwestycji w najbliższych latach. W 2016 r. poziom elektroenergetycznych połączeń międzysystemowych był jednym z najniższych w całej UE. W kontekście planowanego wycofania z eksploatacji dużych mocy wytwórczych i rosnącego zapotrzebowania na

energię elektryczną trudno będzie w związku z tym zapewnić dostateczny poziom wytwarzania energii elektrycznej. Zagrożone jest osiągnięcie wiążącego krajowego celu na 2020 r. dotyczącego energii ze źródeł odnawialnych. W następstwie uruchomienia terminalu skroplonego gazu ziemnego Polska znacznie poprawiła swój poziom bezpieczeństwa dostaw gazu. Rozwinęła również krajową sieć przesyłu i dystrybucji gazu. Prace nad gazociągami międzysystemowymi o znaczeniu regionalnym nie postępują jednak zgodnie z harmonogramem.

- (17) W ramach europejskiego semestru 2017 Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę polityki gospodarczej Polski, którą opublikowała w sprawozdaniu krajowym na 2017 r. Komisja oceniła również program konwergencji na 2017 r. i krajowy program reform na 2017 r., a także działania następcze podjęte w odpowiedzi na zalecenia skierowane do Polski w poprzednich latach. Komisja wzięła pod uwagę nie tylko ich znaczenie dla stabilnej polityki fiskalnej 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 zapewnienie na poziomie unijnym wkładu w przyszłe decyzje krajowe.
- (18) W świetle powyższej oceny Rada przeanalizowała program konwergencji na 2017 r., a jej opinia <sup>(1)</sup> znajduje odzwierciedlenie w szczególności w zamieszczonym poniżej zaleceniu 1,

NINIEJSZYM ZALECA Polsce podjęcie w latach 2017 i 2018 działań mających na celu:

1. Realizację znacznego wysiłku fiskalnego w 2018 r. zgodnie z wymogami części zapobiegawczej paktu stabilności i wzrostu, z uwzględnieniem potrzeby wzmocnienia obecnego ożywienia koniunktury i zapewnienia stabilności finansów publicznych Polski. Podjęcie działań w celu zwiększenia efektywności wydatków publicznych oraz ograniczenia stosowania stawek obniżonych VAT.
2. Podjęcie działań w celu zwiększenia uczestnictwa w rynku pracy, w szczególności w odniesieniu do kobiet, osób o niskich kwalifikacjach i osób starszych, w tym przez wspieranie odpowiednich umiejętności i usunięcie przeszkód dla bardziej trwałych form zatrudnienia. Zapewnienie stabilności i adekwatności systemu emerytalnego przez wprowadzenie środków służących podwyższeniu rzeczywistego wieku przejścia na emeryturę i przez rozpoczęcie reformy preferencyjnych systemów emerytalno-rentowych.
3. Podjęcie działań w celu usunięcia przeszkód dla inwestycji, w szczególności w sektorze transportu.

Sporządzono w Brukseli dnia 11 lipca 2017 r.

*W imieniu Rady*

T. TÕNISTE

*Przewodniczący*

---

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