

Bruksela, 2 lipca 2019 r.  
(OR. en)

10174/19

ECOFIN 629  
UEM 232  
SOC 481  
EMPL 370  
COMPET 510  
ENV 601  
EDUC 316  
RECH 349  
ENER 353  
JAI 711  
FSTR 132  
REGIO 168

**NOTA**

---

Od:	Sekretariat Generalny Rady
Do:	Komitet Stałych Przedstawicieli / Rada
Nr dok. Kom.:	9946/19 - COM(2019) 521 final
Dotyczy:	Zalecenie dotyczące ZALECENIA RADY w sprawie krajowego programu reform Polski na 2019 r. oraz zawierającego opinię Rady na temat przedstawionego przez Polskę programu konwergencji na 2019 r.

---

Delegacje otrzymują w załączeniu wspomniany wyżej projekt zalecenia Rady, w wersji zmienionej i uzgodnionej przez różne komitety Rady, oparty na wniosku Komisji COM(2019) 521 final.

## **ZALECENIE RADY**

**z dnia ...**

**w sprawie krajowego programu reform Polski na 2019 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Polskę programu konwergencji na 2019 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. 9 ust. 2,

uwzględniając zalecenie Komisji Europejskiej,

uwzględniając rezolucje Parlamentu Europejskiego,

uwzględniając konkluzje Rady Europejskiej,

uwzględniając opinię Komitetu ds. Zatrudnienia,

uwzględniając opinię Komitetu Ekonomiczno-Finansowego,

uwzględniając opinię Komitetu Ochrony Socjalnej,

uwzględniając opinię Komitetu Polityki Gospodarczej,

---

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

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) W dniu 21 listopada 2018 r. Komisja przyjęła roczną analizę wzrostu gospodarczego, rozpoczynając tym samym europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej w 2019 r. W należyтым stopniu uwzględniono w niej 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 w dniu 21 marca 2019 r. W dniu 21 listopada 2018 r. na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011<sup>2</sup> 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 2019 r. dotyczące Polski zostało opublikowane w dniu 27 lutego 2019 r. Zawiera ono ocenę postępów Polski w realizacji zaleceń dla tego kraju, przyjętych przez Radę w dniu 13 lipca 2018 r.<sup>3</sup>, działań 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 26 kwietnia 2019 r. Polska przedłożyła swój krajowy program reform na 2019 r., a w dniu 29 kwietnia 2019 r. – program konwergencji na 2019 r. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami poddano je jednocześnie ocenie.

---

<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> Dz.U. C 320 z 10.9.2018, s. 88.

- (4) Odpowiednie zalecenia dla tego kraju znalazły odzwierciedlenie w programowaniu europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych („funduszy ESI”) na lata 2014–2020. Jak przewidziano w art. 23 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013<sup>4</sup>, Komisja może zwrócić się do państwa członkowskiego z wnioskiem o dokonanie przeglądu oraz zaproponowanie zmian w umowie partnerstwa i odpowiednich programach w przypadku gdy jest to konieczne do wsparcia realizacji stosownych zaleceń Rady. Komisja przedstawiła więcej szczegółowych informacji na temat sposobu wykorzystania przez nią tego przepisu w wytycznych w sprawie stosowania działań łączących skuteczność funduszy ESI z należytym zarządzaniem gospodarczym.
- (5) Polska jest obecnie objęta częścią zapobiegawczą paktu stabilności i wzrostu. W programie konwergencji na 2019 r. rząd planuje niewielkie pogorszenie salda nominalnego: deficyt wynoszący w 2018 r. 0,4 % produktu krajowego brutto (PKB) pogłębi się do 0,6 % PKB w 2022 r., przy czym w 2019 r. deficyt wyniesie 1,7 % PKB, a w 2020 r. ma wystąpić nadwyżka 0,2 % PKB. W 2022 r. przeliczone saldo strukturalne – deficyt wynoszący 1,1 % PKB – będzie zbliżone do średniookresowego celu budżetowego, którym jest deficyt strukturalny wynoszący 1,0 % PKB. Zgodnie z programem konwergencji na 2019 r. przewiduje się, że relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB zmaleje z 48,9 % PKB w 2018 r. do 40,6 % PKB do 2022 r. Scenariusz makroekonomiczny, na którym oparto te prognozy budżetowe, jest wiarygodny. Jednocześnie, szczegóły operacyjne niektórych działań niezbędnych do osiągnięcia planowanych celów dotyczących deficytów począwszy od 2020 r. nie zostały jeszcze dostatecznie sprecyzowane.

---

<sup>4</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).

- (6) W programie konwergencji na 2019 r. poinformowano, że Polska wdrożyła program pomocy w związku ze szkodami spowodowanymi suszą i że jego wpływ na budżet w 2018 r. był znaczący. Zakres i charakter tych dodatkowych kosztów budżetowych udokumentowano w programie konwergencji w odpowiedni sposób. Szczególne traktowanie wydatków związanych z suszą można uznać za zgodne z klauzulą dotyczącą zdarzeń nadzwyczajnych. Według Komisji dodatkowe kwalifikowalne wydatki związane z suszą wyniosły w 2018 r. 0,07 % PKB. Przepisy art. 9 ust. 1 i art. 10 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 1466/97 mają zastosowanie do tych dodatkowych wydatków, ponieważ wyjątkowy charakter suszy jest uznawany za zdarzenie nadzwyczajne mające znaczny wpływ na finanse publiczne Polski, a zezwolenie na czasowe odstępstwo od ścieżki dostosowania prowadzącej do średniookresowego celu budżetowego nie zagrozi stabilności finansów publicznych. Aby uwzględnić te dodatkowe koszty, zmniejszono zatem skalę wymaganego dostosowania prowadzącego do średniookresowego celu budżetowego na 2018 r.
- (7) W dniu 13 lipca 2018 r. Rada zaleciła Polsce zapewnienie, by nominalna stopa wzrostu publicznych wydatków pierwotnych netto<sup>5</sup> nie przekroczyła 4,2 % w 2019 r., co odpowiadałoby rocznej korekcie strukturalnej wynoszącej 0,6 % PKB. Prognoza Komisji z wiosny 2019 r. wskazuje na ryzyko wystąpienia znacznego odchylenia od tego zalecanego dostosowania w 2019 r.
- (8) W 2020 r., w związku z faktem, że prognozowana luka produktowa Polski wyniesie 2,0 % PKB, nominalna stopa wzrostu publicznych wydatków pierwotnych netto nie powinna przekroczyć 4,4 %, zgodnie z korektą strukturalną na poziomie 0,6 % PKB według wspólnie uzgodnionej macierzy dostosowań wymogów na mocy paktu stabilności i wzrostu. Według prognozy Komisji z wiosny 2019 r. przy założeniu niezmiennego kursu polityki istnieje ryzyko znacznego odchylenia od tego wymogu w 2020 r. Ogólnie rzecz biorąc, Rada jest zdania, że od 2019 r. należy podjąć niezbędne działania w celu przestrzegania przepisów paktu stabilności i wzrostu.

---

<sup>5</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 trwale finansowane z zasobów krajowych rozkłada się na okres czterech lat. Uwzględnia się dyskrecjonalne środki po stronie dochodów lub prawnie przewidziany wzrost dochodów. Środki jednorazowe, zarówno po stronie dochodów, jak i wydatków, są saldowane.

- (9) Polska poczyniła znaczny postęp w zakresie poprawy przestrzegania przepisów prawa podatkowego. Jednocześnie kraj ten cieszył się silnym wzrostem gospodarczym i dobrą sytuacją na rynku pracy; stopniowo rośnie też odsetek umów o pracę podlegających składkom na ubezpieczenie społeczne. Wszystkie te czynniki przyczyniły się do wzrostu dochodów publicznych. Wzrost niektórych dochodów ma charakter cykliczny i może być słabszy, gdy sytuacja makroekonomiczna ulegnie pogorszeniu. Jednocześnie w ostatnich latach odnotowano wzrost wydatków publicznych w relacji do PKB. Kilka nowych kategorii wydatków ma charakter stały, w związku z czym ich zmiana w najbliższej przyszłości może okazać się trudna. W przyszłości finanse publiczne Polski będą ponadto narażone na presję na wzrost wydatków, związaną w szczególności ze starzeniem się społeczeństwa. Występowanie tych czynników potęguje potrzebę wprowadzenia nowych instrumentów służących lepszemu zarządzaniu wydatkami, w tym regularnej oceny ich skuteczności i efektywności. W 2018 r. Polska kontynuowała wprawdzie prace służące udoskonaleniu systemu budżetowego, ale jego całościowa reforma jest skomplikowana i będzie wdrażana etapami przez kilka lat. Ramy fiskalne są ogólnie solidne, a niezależne instytucje wypełniają niektóre z funkcji wykonywanych zwykle przez rady fiskalne, jednak Polska pozostaje jedynym państwem członkowskim nieposiadającym niezależnej rady fiskalnej. Choć Polska nie poczyniła postępów w kwestii ograniczania szerokiego stosowania stawek obniżonych podatku od wartości dodanej (VAT), to rząd rozpoczął reformę, która może sprawić, że stawki staną się mniej skomplikowane i mniej podatne na błędy.
- (10) Do 2017 r. średni wiek przejścia na emeryturę podnosił się, co było odzwierciedleniem wcześniejszych reform, takich jak wycofanie możliwości wcześniejszego przechodzenia na emeryturę i stopniowe podnoszenie ustawowego wieku emerytalnego. W 2018 r. średni wiek przejścia na emeryturę obniżył się zarówno w przypadku mężczyzn, jak i kobiet, co było związane z obniżeniem ustawowego wieku emerytalnego pod koniec 2017 r. W związku ze zmniejszaniem się liczby ludności w wieku produkcyjnym dalszy wzrost rzeczywistego wieku przejścia na emeryturę ma kluczowe znaczenie dla uczestnictwa w rynku pracy, a tym samym dla wzrostu gospodarczego. Niezwykle ważne jest także zapewnienie adekwatnej wysokości przyszłych świadczeń emerytalnych i zapobieganie ubóstwu osób w starszym wieku, a w związku z tym – poprawa stabilności fiskalnej systemu emerytalnego. Wprowadzone jesienią 2017 r. obniżenie ustawowego wieku emerytalnego do 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn będzie miało istotny negatywny wpływ na wysokość przyszłych świadczeń emerytalnych oraz spowoduje znaczące różnice w poziomie świadczeń otrzymywanych przez kobiety i przez mężczyzn. Istniejące preferencyjne systemy emerytalne wiążą się z kosztami fiskalnymi i zmniejszają mobilność pracowników między sektorami. Specjalny system zabezpieczenia społecznego rolników, który jest subsydiowany na poziomie ok. 0,8 % PKB, hamuje mobilność pracowników i przyczynia się do ukrytego bezrobocia w sektorze rolnictwa.

(11) W ostatnich latach korzystne warunki makroekonomiczne przyczyniły się do znaczącej poprawy sytuacji na polskim rynku pracy. Wskaźniki zatrudnienia nadal rosną, a stopa bezrobocia, po kilku latach tendencji spadkowej, ustabilizowała się w 2018 r. na rekordowo niskim poziomie poniżej 4 %. Aktywność zawodowa niektórych grup, w szczególności osób o niskich kwalifikacjach, osób z niepełnosprawnościami i ich opiekunów, a także osób starszych, pozostaje jednak na niskim poziomie w porównaniu z innymi państwami członkowskimi. Zachęty do podjęcia pracy funkcjonujące w ramach polskiego systemu świadczeń socjalnych są niewystarczające. Świadczenie wychowawcze ograniczyło wprawdzie ubóstwo i nierówności, ale wywiera negatywny wpływ na aktywność zawodową rodziców, głównie kobiet, ze względu na wysokość tego świadczenia i jego konstrukcję. Wskaźnik uczestnictwa dzieci do lat trzech w opiece instytucjonalnej pozostaje jednym z najniższych w Unii. Ponadto opiekę długoterminową zapewniają najczęściej członkowie rodzin, którzy nie otrzymują niemal żadnego wsparcia instytucjonalnego, co uniemożliwia im pracę zawodową. Obniżenie ustawowego wieku emerytalnego zachęciło część starszych pracowników do opuszczenia rynku pracy. Migracja z państw spoza Unii pomaga zaspokoić zwiększony popyt na siłę roboczą, ale widoczne są oznaki, że utrzymanie stałego napływu pracowników migrujących może być trudne.

- (12) W latach 2015–2017 Polska podjęła działania służące zmniejszeniu segmentacji rynku pracy przez ograniczenie możliwości nadużywania zatrudnienia 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. Choć odsetek umów na czas określony maleje od 2015 r. (do czego przyczyniają się wdrożone działania, ale także niedobór pracowników), a w 2018 r. proces ten nabrał tempa, odsetek takich umów pozostaje jednym z najwyższych w Unii. Nie wprowadzono dalszych zmian prawnych w celu rozwiązania tego problemu, ponieważ ostatecznie nie wdrożono reformy kodeksu pracy. Potencjalnym problemem staje się adekwatność wysokości przyszłych świadczeń emerytalnych osób samozatrudnionych i osób pracujących na podstawie niektórych niestandardowych umów o pracę.
- (13) Jednym z czynników, który może mieć w przyszłości decydujący wpływ na perspektywy wzrostu gospodarczego Polski, jest dobrej jakości system kształcenia i szkolenia przez całe życie, wspierany przez wystarczające inwestycje. Wyposażenie pracowników w umiejętności i kompetencje niezbędne do znalezienia zatrudnienia na szybko zmieniającym się rynku pracy ma kluczowe znaczenie dla wspierania zarówno aktywności zawodowej ludności, jak i zdolności gospodarki do innowacji. Wskaźnik uczestnictwa osób dorosłych w kształceniu i szkoleniu jest znacznie niższy od średniej unijnej, a przedsiębiorstwa nie wykorzystują w dostatecznym stopniu szkoleń zawodowych. Ten stan rzeczy, w połączeniu z pewnymi słabymi punktami w zakresie umiejętności cyfrowych, a także umiejętności czytania, pisania i liczenia – szczególnie wśród osób dorosłych nieposiadających wyższego wykształcenia – ogranicza ich szanse na rynku pracy. Niedostateczna jakość kształcenia nauczycieli i pewne luki w ich umiejętnościach mogą mieć negatywny wpływ na jakość edukacji. System zapewniania jakości szkolnictwa wyższego również ma pewne słabe punkty. Pomimo niedawnych reform kształcenia zawodowego i szkolnictwa wyższego nadal brakuje skutecznej koordynacji kształcenia dorosłych i nie jest jasne, jaki wpływ na jakość kształcenia i szkolenia oraz poziom umiejętności będą miały różne działania w ramach polityki.

(14) Długoterminowe perspektywy gospodarcze Polski zależą od zwiększania zdolności gospodarki do innowacji. Polska nadal jednak zajmuje niskie pozycje w rankingach innowacyjności, sektory mniej zaawansowane technologicznie wciąż mają duży udział w strukturze gospodarczej kraju, a w wymiarze regionalnym występują znaczące różnice pod względem poziomu innowacyjności. Chociaż podjęto pewne działania w celu poprawy współpracy między środowiskiem nauki a biznesem, nadal utrzymują się pewne przeszkody o charakterze finansowym i pozafinansowym. W dalszym ciągu do głównych barier zaliczyć można skomplikowane procedury administracyjne i ograniczone umiejętności pracowników naukowych w zakresie zarządzania publiczno-prywatnymi projektami badawczo-rozwojowymi. Wpływ klastrów oraz sformalizowanych stowarzyszeń przedsiębiorstw, zwłaszcza skupiających małe i średnie przedsiębiorstwa oraz duże firmy, na rozpowszechnianie innowacyjnych rozwiązań jest ograniczony. Reforma szkolnictwa wyższego z 2018 r. poprawiła niektóre z warunków działania polskiej nauki, ale tylko częściowo rozwiązuje tak ważne problemy, jak rozdrobnienie sektora badań naukowych, wysokość wynagrodzeń naukowców czy umiędzynarodowienie polskiej nauki. Wysokość wydatków krajowych brutto na badania i rozwój nadal odpowiadała około połowie średniej unijnej w 2017 r., przy czym poziom tych wydatków różni się też bardzo w ujęciu regionalnym.

- (15) Wyniki w obszarze zdrowia nadal się poprawiają, ale pozostają poniżej średniego poziomu unijnego – oczekiwana długość życia mężczyzn była w 2017 r. o 7,9 lat niższa niż w przypadku kobiet, a różnica w oczekiwanej długości życia między osobami z najwyższym i najniższym wykształceniem wynosiła w 2016 r. 10 lat. Niski poziom wydatków i niedobór pracowników mają wpływ na dostęp do systemu opieki zdrowotnej i jego skuteczność. Liczba praktykujących lekarzy i pielęgniarek w stosunku do liczby ludności jest jedną z najniższych w Unii, a jedna czwarta personelu medycznego przekroczyła wiek emerytalny. Niezaspokojone potrzeby w zakresie usług medycznych zmniejszyły się w 2017 r., ale pozostają jednymi z najwyższych w Unii, a czas oczekiwania na niektóre procedury znacząco się wydłużył od 2010 r. Polska opracowała mapy potrzeb zdrowotnych, lecz nie służą one jeszcze jako narzędzie wspierające podejmowanie decyzji w sprawie zakupu świadczeń zdrowotnych i dokonywania inwestycji w opiekę zdrowotną. System opieki zdrowotnej w dalszym ciągu zbyt mocno opiera się na opiece szpitalnej, a opieka podstawowa i ambulatoryjna pozostają słabo rozwinięte. System opieki długoterminowej jest słaby, brak jest standaryzacji usług i spójnego strategicznego podejścia. Opiekę długoterminową świadczą najczęściej opiekunowie nieformalni, często członkowie rodziny, przy niewielkim wsparciu instytucjonalnym. W 2017 r. wydatki publiczne na ochronę zdrowia w Polsce wyniosły ogółem 4,7 % PKB, czyli były znacznie niższe od unijnej średniej wynoszącej 7 % PKB. Polska planuje stopniowe zwiększanie tych wydatków w nadchodzących latach. Cel ten może okazać się jednak trudny do osiągnięcia, ponieważ zapowiedziane niedawno plany zwiększenia transferów socjalnych na rzecz gospodarstw domowych o średnich i wysokich dochodach ograniczą przyszłą przestrzeń fiskalną.
- (16) Pomimo znacznej poprawy infrastruktury w Polsce, w niektórych sektorach nadal utrzymują się istotne braki pod względem konektywności. Według Programu Budowy Dróg Krajowych inwestycje drogowe, które mają zostać zrealizowane do 2024 r., będą prowadzone głównie we wschodniej części Polski, przez co niektóre regiony na północy będą słabiej skomunikowane. W transeuropejskiej kolejowej sieci transportowej nadal występują znaczne luki, a inwestycje kolejowe postępują wolniej niż inwestycje drogowe. Współczynnik śmiertelności w wypadkach drogowych wciąż należy do najwyższych w Unii. Miasta borykają się z narastającymi problemami dotyczącymi mobilności, takimi jak zatęplenie komunikacyjne i zanieczyszczenie powietrza spowodowane wzrostem liczby samochodów osobowych i dużym odsetkiem starych pojazdów. W ciągu ostatnich pięciu lat znacznie zwiększyły się emisje gazów cieplarnianych z transportu drogowego. Obecnie stosowane zachęty do korzystania z transportu zbiorowego, niskoemisyjnego i z aktywnych sposobów przemieszczania się nie są wystarczające, aby sprostać tym wyzwaniom. Stacjonarny dostęp do internetu w Polsce wciąż należy do najmniej rozpowszechnionych w Unii, a ultraszybkie łącza szerokopasmowe dostępne są głównie w dużych miastach.

- (17) Polska gospodarka charakteryzuje się jednym z najgorszych wskaźników niskoemisyjności w Unii. Niedostateczna izolacja cieplna budynków publicznych i prywatnych przyczynia się do większego zużycia energii i ubóstwa energetycznego. W Polsce są też miasta o największym stopniu zanieczyszczenia powietrza w Unii, zwłaszcza w regionach południowych i centralnych. Inwestycje w poprawę efektywności energetycznej, zwłaszcza w sektorze budowlanym, zwiększenie udziału niskoemisyjnej i bardziej ekologicznej produkcji energii oraz działania na rzecz obniżenia emisji z transportu zmniejszyłyby zależność od paliw kopalnych oraz zanieczyszczenie powietrza, jednocześnie ograniczając koszty społeczne i poprawiając jakość życia. Obecne regulacje prawne, w tym ustawa o zapasach gazu, ustawa o zamrożeniu cen energii elektrycznej oraz regulacje dotyczące lądowych farm wiatrowych, mogą hamować inwestycje na rynkach energii elektrycznej i gazu, a także wpływać na konkurencyjność branży energetycznej i sektorów energochłonnych w Polsce w perspektywie długoterminowej.
- (18) Jakość nowych i znowelizowanych aktów prawnych oraz stabilne i przewidywalne otoczenie biznesowe mają duże znaczenie dla podtrzymania dobrej koniunktury i wspierania wzrostu inwestycji prywatnych. Niestabilne ramy regulacyjne i inne bariery utrudniające rozwój przedsiębiorstw mają negatywny wpływ na działalność inwestycyjną i wydajność. Ustanowienie efektywnego dialogu ze wszystkimi zainteresowanymi stronami pomogłoby poprawić jakość prawodawstwa oraz – dzięki ograniczeniu liczby potrzebnych nowelizacji – miałyby pozytywny wpływ na stabilność otoczenia biznesowego. Dlatego też zwiększenie roli konsultacji z partnerami społecznymi i konsultacji publicznych – poprzez zapewnienie wystarczającego czasu na proces konsultacji, lepsze wykorzystanie opinii zainteresowanych stron zebranych w tym procesie oraz ograniczenie do minimum przypadków wyłączenia ustaw z konsultacji – w znacznym stopniu przyczyniłoby się do zmniejszenia obciążeń administracyjnych wynikających z częstych zmian przepisów prawa oraz do zwiększenia inwestycji, a także wspierałoby trwały wzrost gospodarczy w perspektywie długoterminowej. W tym kontekście kluczowe jest również zagwarantowanie praworządności oraz niezależności sądownictwa. Należy przypomnieć, że w grudniu 2017 r. Komisja przedstawiła Radzie uzasadniony wniosek służący stwierdzeniu, iż istnieje wyraźne ryzyko poważnego naruszenia przez Polskę zasady praworządności. Kwestie te są obecnie przedmiotem wyroku oraz postępowań prowadzonych przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Pewność prawa oraz zaufanie do jakości i przewidywalności polityki regulacyjnej, polityki podatkowej i innych polityk, a także organów regulacyjnych i podatkowych oraz innych instytucji, są ważnymi czynnikami wpływającymi na klimat inwestycyjny.

- (19) Programowanie funduszy unijnych na lata 2021–2027 mogłoby pomóc w wyeliminowaniu niektórych braków wskazanych w zaleceniach, zwłaszcza w obszarach objętych załącznikiem D do sprawozdania krajowego za 2019 r. Pozwoliłoby to Polsce optymalnie wykorzystać te fundusze na potrzeby wskazanych sektorów, z uwzględnieniem różnic regionalnych.
- (20) W ostatnich latach znacznie wzrosła rola państwa w sektorach bankowości, ubezpieczeń i energii. Zwiększenie własności państwowej stanowi nowe wyzwanie dla konkurencji, a także ram regulacyjnych i zasad nadzoru właścicielskiego. Ze względu na możliwość wystąpienia konfliktów interesów i na silniejsze powiązania między sektorem finansowym a państwem coraz większej wagi nabierają zatem jakość nadzoru właścicielskiego oraz niezależność organów regulacyjnych i nadzorczych.
- (21) W świetle powyższej oceny Rada przeanalizowała program konwergencji na 2019 r., a jej opinia<sup>6</sup> znajduje odzwierciedlenie w szczególności w zaleceniu 1 poniżej,

NINIEJSZYM ZALECA Polsce podjęcie w latach 2019 i 2020 działań mających na celu:

1. Zapewnienie, by nominalna stopa wzrostu publicznych wydatków pierwotnych netto nie przekroczyła 4,4 % w 2020 r., co odpowiadałoby rocznej korekcie strukturalnej wynoszącej 0,6 % PKB. Podjęcie dalszych działań w celu zwiększenia efektywności wydatków publicznych, w tym przez udoskonalenie systemu budżetowego.
2. Zapewnienie adekwatnej wysokości przyszłych świadczeń emerytalnych i stabilności systemu emerytalnego przez podjęcie środków służących podwyższaniu rzeczywistego wieku przejścia na emeryturę i przez reformę preferencyjnych systemów emerytalno-rentowych. Podjęcie działań w celu zwiększenia uczestnictwa w rynku pracy, w tym przez poprawę dostępu do opieki nad dziećmi i do opieki długoterminowej, oraz w celu likwidacji utrzymujących się przeszkód dla bardziej trwałych form zatrudnienia. Wspieranie wysokiej jakości kształcenia i umiejętności odpowiadających potrzebom rynku pracy, zwłaszcza poprzez kształcenie dorosłych.

---

<sup>6</sup> Na mocy art. 9 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1466/97.

3. Wzmocnienie zdolności gospodarki do innowacji, w tym poprzez wspieranie instytucji badawczych i ich ściślejszej współpracy z przedsiębiorstwami. Ukierunkowanie inwestycyjnej polityki gospodarczej na innowacje, transport, w szczególności jego zrównoważony charakter, na infrastrukturę cyfrową i energetyczną, opiekę zdrowotną oraz czystsza energię, z uwzględnieniem różnic regionalnych. Poprawę otoczenia regulacyjnego, w szczególności poprzez zwiększenie roli konsultacji z partnerami społecznymi i konsultacji publicznych w procesie legislacyjnym.

Sporządzono w Brukseli dnia [...] r.

*W imieniu Rady*

*Przewodniczący*

---