



Брюксел, 5.6.2019 г.
COM(2019) 521 final

Препоръка за

ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА

относно националната програма за реформи на Полша за 2019 г. и съдържаща становище на Съвета относно програмата за конвергенция на Полша за 2019 г.

Препоръка за

ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА

относно националната програма за реформи на Полша за 2019 г. и съдържаща становище на Съвета относно програмата за конвергенция на Полша за 2019 г.

СЪВЕТЪТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ,

като взе предвид Договора за функционирането на Европейския съюз, и по-специално член 121, параграф 2 и член 148, параграф 4 от него,

като взе предвид Регламент (ЕО) № 1466/97 на Съвета от 7 юли 1997 г. за засилване на надзора върху състоянието на бюджета и на надзора и координацията на икономическите политики¹, и по-специално член 9, параграф 2 от него,

като взе предвид препоръката на Европейската комисия,

като взе предвид резолюциите на Европейския парламент,

като взе предвид заключенията на Европейския съвет,

като взе предвид становището на Комитета по заетостта,

като взе предвид становището на Икономическия и финансов комитет,

като взе предвид становището на Комитета за социална закрила,

като взе предвид становището на Комитета за икономическа политика,

като има предвид, че:

- (1) На 21 ноември 2018 г. Комисията прие годишния обзор на растежа, с което постави началото на европейския семестър за координация на икономическите политики за 2019 г. Тя взе предвид европейския стълб на социалните права, обявен от Европейския парламент, Съвета и Комисията на 17 ноември 2017 г. Приоритетите на годишния обзор на растежа бяха одобрени от Европейския съвет на 21 март 2019 г. Въз основа на Регламент (ЕС) № 1176/2011 на 22 ноември 2018 г. Комисията прие и доклада за механизма за предупреждение, в който Полша не е посочена като държава членка, за която ще се извърши задълбочен преглед.
- (2) Докладът за Полша за 2019 г.² беше публикуван на 27 февруари 2019 г. В него бе оценен напредъкът на Полша в изпълнението на специфичните за страната препоръки, приети от Съвета на 13 юли 2018 г., последващите действия във връзка с препоръките, приети през предходните години, както и напредъкът на Полша по отношение на националните ѝ цели по стратегията „Европа 2020“.

¹ ОВ L 209, 2.8.1997 г., стр. 1.

² SWD(2019) 1020 final.

- (3) На 26 април 2019 г. Полша представи своята национална програма за реформи за 2019 г., а на 29 април 2019 г. — своята програма за конвергенция за 2019 г. Двете програми бяха оценени едновременно, за да бъдат отчетени взаимовръзките между тях.
- (4) Съответните специфични за всяка държава препоръки бяха разгледани при програмирането на европейските структурни и инвестиционни фондове („ЕСИ фондове“) за периода 2014—2020 г. Както е предвидено в член 23 от Регламент (ЕС) № 1303/2013 на Европейския парламент и на Съвета³, когато това е необходимо за подпомагане на изпълнението на съответните препоръки на Съвета, Комисията може да поиска от дадена държава членка да преразгледа своето споразумение за партньорство и съответните програми и да предложи промени в тях. Комисията предостави допълнителни подробности за начина, по който ще използва тази разпоредба, в насоките относно прилагането на мерките, обвързващи ефективността на ЕСИ фондовете с доброто икономическо управление⁴.
- (5) Понастоящем спрямо Полша се прилагат предпазните мерки на Пакта за стабилност и растеж. В своята програма за конвергенция за 2019 г. правителството планира леко влошаване на номиналното салдо — от дефицит в размер на 0,4 % от БВП през 2018 г. до 0,6 % от БВП през 2022 г., с дефицит от 1,7 % от БВП през 2019 г. и излишък от 0,2 % от БВП през 2020 г. Преизчисленото структурно салдо, при дефицит в размер на 1,1 % от БВП, ще се доближи до средносрочната бюджетна цел, която е структурен дефицит от 1,0 % от БВП през 2022 г. Съгласно програмата за конвергенция за 2019 г. съотношението на консолидирания държавен дълг към БВП се очаква да намалее от 48,9 % от БВП през 2018 г. до 40,6 % през 2022 г. Макроикономическият сценарий, който стои в основата на тези предвиждания за бюджета, е реалистичен. В същото време оперативните детайли на някои от мерките, необходими с цел подкрепа на планираните цели за дефицита от 2020 г. нататък, все още не са напълно конкретизирани.
- (6) В програмата за конвергенция за 2019 г. се посочва, че Полша е изпълнила компенсационни мерки, свързани със сушата, като тяхното въздействие върху бюджета през 2018 г. е било значително. В програмата за конвергенция се предоставят достатъчно доказателства за обхвата и естеството на тези допълнителни бюджетни разходи. Специфичното третиране на разходите, свързани със сушата, би могло да се вземе предвид при прилагане на клаузата за „необичайно събитие“. Според Комисията свързаните допустими допълнителни разходи през 2018 г. възлизат на 0,07 % от БВП. Разпоредбите, съдържащи се в член 5, параграф 1 и член 6, параграф 3 от Регламент (ЕО) № 1466/97, позволяват обслужването на тези допълнителни разходи, тъй като изключителната суша се смята за необичайно събитие, въздействието ѝ върху публичните финанси на Полша е значително и устойчивостта няма да бъде засегната, като се даде възможност за временно отклонение от плана за

³ Регламент (ЕС) № 1303/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 г. за определяне на общоприложими разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд, Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони и Европейския фонд за морско дело и рибарство и за определяне на общи разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд и Европейския фонд за морско дело и рибарство, и за отмяна на Регламент (ЕС) № 1083/2006 на Съвета (ОВ L 347, 20.12.2013 г., стр. 320).

⁴ COM(2014) 494 final.

корекции за постигане на средносрочната бюджетна цел. Ето защо размерът на изискваната корекция за постигане на средносрочната бюджетна цел за 2018 г. бе намален, за да се вземат под внимание тези допълнителни разходи.

- (7) На 13 юли 2018 г. Съветът препоръча на Полша да гарантира, че номиналният темп на растеж на нетните първични държавни разходи⁵ не надвишава 4,2 % през 2019 г., което съответства на годишна корекция на структурното салдо от 0,6 % от БВП. Според прогнозата на Комисията от пролетта на 2019 г. има риск от значително отклонение от препоръчаната корекция през 2019 г.
- (8) През 2020 г., с оглед на прогнозираната разлика между фактическия и потенциалния БВП на Полша от 2,0 % от БВП, номиналният темп на растеж на нетните първични държавни разходи не следва да надвишава 4,4 % в съответствие със структурната корекция от 0,6 % от БВП, произтичаща от общоприетата корекционна матрица от изисквания съгласно Пакта за стабилност и растеж. Според прогнозата на Комисията от пролетта на 2019 г., ако политиката не бъде променена, съществува риск от значително отклонение от изискваната фискална корекция през 2020 г. Като цяло Съветът е на мнение, че следва да се вземат необходимите мерки, считано от 2019 г., за да бъдат спазени разпоредбите на Пакта за стабилност и растеж.
- (9) Полша постигна значителен напредък по отношение на повишеното спазване на данъчното законодателство. В същото време страната се радва на силен икономически растеж, пазарът на труда е в подем, а делът на трудовите договори, които са предмет на социалноосигурителни вноски, постепенно се увеличава. Всички тези фактори допринесоха за увеличаване на публичните приходи. Част от увеличените приходи са от циклично естество и могат да отслабнат, когато макроикономическата среда се влоши. Същевременно публичните разходи се увеличиха през последните години като дял от БВП. Няколко нови категории разходи са с постоянен характер и тяхна промяна в близко бъдеще може би няма да бъде лесна. Освен това в бъдеще публичните финанси на Полша ще бъдат подложени на натиск за увеличаване на разходите, по-специално поради застаряването на населението. Тези фактори засилват необходимостта от нови инструменти за укрепване на управлението на разходите, включително редовна оценка на ефективността и ефикасността на разходите. При все че през 2018 г. Полша продължи да работи за подобряване на бюджетния процес, цялостната реформа е сложна и ще се прилага поетапно в продължение на няколко години. Макар че като цяло фискалната рамка е силна, както и това че независими институции обхващат някои от функциите, които обичайно се изпълняват от фискални съвети, Полша остава единствената държава членка без независим фискален съвет. При все че Полша не е постигнала напредък в ограничаване на широкото използване на намалени ставки за данък добавена стойност, правителството започна реформа, която има потенциала да опрости ставките и да намали вероятността от грешки при тях.

⁵ Нетните първични държавни разходи включват общите държавни разходи без разходите за лихви, разходите по програми на Съюза, които изцяло се покриват от приходи от средства на Съюза, и недискреционните промени в разходите за обезщетения при безработица. Държавните разходи за бруто образуване на основен капитал се изглаждат за период от 4 години. Дискреционните мерки по отношение на приходите и предвиденото по закон увеличаване на приходите са взети предвид. Еднократните мерки по отношение както на приходите, така и на разходите, са нетирани.

- (10) До 2017 г. средната пенсионна възраст се увеличаваше вследствие на минали реформи, като например отнемането на възможностите за ранно пенсиониране и постепенното увеличаване на законоустановената пенсионна възраст. През 2018 г. средната пенсионна възраст намаля както при мъжете, така и при жените, което отразява намаляването на законоустановената пенсионна възраст в края на 2017 г. Продължаващото увеличаване на реалната възраст за пенсиониране е от решаващо значение за участието на пазара на труда и по този начин за икономическия растеж, като се има предвид намаляването на населението в трудоспособна възраст. От решаващо значение е също така да се гарантира адекватността на бъдещите пенсии, да се предотврати бедността в напреднала възраст и следователно да се подобри също фискалната устойчивост на пенсионната система. Намаляването на законоустановената пенсионна възраст на 60 години за жените и на 65 години за мъжете през есента на 2017 г. ще има значително отрицателно въздействие върху бъдещите равнища на пенсиите и ще доведе до значително различие между мъжете и жените в това отношение. Съществуващите преференциални пенсионни схеми водят до фискални разходи и до намаляване на мобилността на работниците между секторите. Специалната система за социално осигуряване за земеделски производители, субсидирана в размер на близо 0,8 % от БВП, възпрепятства трудовата мобилност и допринася за скритата безработица в селското стопанство.
- (11) Благоприятната макроикономическа среда спомогна за силните постижения на полския пазар на труда през последните години. Равнищата на заетост продължиха да се увеличават, като след няколко години на спад равнищата на безработица се стабилизираха на рекордно ниско равнище под 4 % през 2018 г. При все това участието на някои групи в работната сила, особено на нискоквалифицираните лица, лицата с увреждания и лицата, полагащи грижи за тях, както и на по-възрастните хора остава ниско в сравнение с другите държави членки. Полската система за социално осигуряване не осигурява достатъчно стимули за започване на работа. Детските надбавки намалиха бедността и неравенството, но имаха отрицателно отражение върху участието на родителите, предимно на жените, на пазара на труда поради техния размер и начина, по който са структурирани. Процентът на децата под тригодишна възраст, записани в детски заведения, остава сред най-ниските в ЕС. Освен това дългосрочните грижи се предоставят най-вече от членове на семейството без почти никаква институционална подкрепа, което не позволява на лицата, полагащи грижите, да работят. Намалената законоустановена пенсионна възраст насърчи някои по-възрастни работници да напуснат пазара на труда. Миграцията от държави извън ЕС спомогна да се посрещне увеличеното търсене на работна ръка, но има признаци, че може да е трудно да се постигне траен приток на работници мигранти.
- (12) Между 2015 г. и 2017 г. Полша предприе мерки за справяне със сегментирането на пазара на труда чрез ограничаване на възможността за злоупотреби с временната заетост, увеличаване на социалноосигурителните вноски по някои нестандартни трудови договори и въвеждане на минимално почасово заплащане за някои от тези договори. Макар делът на временните договори да намалява от 2015 г. насам благодарение на предприетите мерки и поради недостига на работници, като този процес се ускори през 2018 г., посоченият дял все още остава сред най-високите в ЕС. Не бяха предприети допълнителни законодателни промени, засягащи този въпрос, тъй като реформата на кодекса на труда в крайна сметка не беше приложена. Адекватността на бъдещите

пенсии на работниците, които са самостоятелно заети, и лицата с определени нестандартни договори се явява като потенциален проблем.

- (13) Подкрепената с достатъчно инвестиции качествена система за образование и обучение в перспектива, обхващаща целия живот, може да бъде ключов фактор за подпомагане на бъдещите перспективи за растеж в Полша. Придобиването на умения и компетенции, които са необходими за намиране на работа в един бързо променящ се пазар на труда, е от решаващо значение за насърчаване както на участието в работната сила, така и на иновационния капацитет на икономиката. Процентът на участие на възрастните в образование и обучение е много по-нисък от средното за ЕС, а професионалното обучение в предприятията не се използва достатъчно. Това, в съчетание с някои слабости в цифровите умения, както и при уменията в областта на езиковата и математическата грамотност, особено сред възрастните, които нямат висше образование, пречи на тяхната пригодност за заетост. Недостатъчното качество на обучението на учителите и пропуските в техните умения е вероятно да имат отрицателно въздействие върху качеството на образованието. Налице са и слабости в системата за осигуряване на качество на висшето образование. Въпреки неотдавнашните реформи в професионалното образование и във висшето образование, все още липсва ефективна координация на ученето за възрастни и не е ясно въздействието на различните мерки на политиката върху качеството на предоставяните образование и обучение, както и на равнището на уменията.
- (14) Дългосрочните икономически перспективи на Полша зависят от развитието на потенциала на икономиката за иновации. Полша обаче все още се класира ниско по отношение на иновациите, като нискотехнологичните сектори представляват значителен дял от икономическата структура на страната и са налице големи регионални различия по отношение на резултатите в областта на иновациите. При все че са предприети някои мерки за подобряване на сътрудничеството между науката и бизнеса, продължават да съществуват редица финансови и нефинансови пречки. По-специално сложните административни процедури и ограничените умения на учените за управлението на съвместни публично-частни научноизследователски и развойни проекти продължават да бъдат основни препятствия. Клъстерите и формализираните корпоративни мрежи, особено между малките и средните предприятия и големите предприятия, играят ограничена роля за разпространението на иновативни решения. Реформата на висшето образование от 2018 г. подобрява някои аспекти на полската научна среда, но само частично засяга важни въпроси като разпокъсаността на сектора на научните изследвания, заплатите на изследователите или интернационализацията на полската наука. Брутните вътрешните разходи за научноизследователска и развойна дейност останаха приблизително на половината от средното за Съюза през 2017 г., като са налице значителни регионални различия.
- (15) Резултатите в областта на здравеопазването продължиха да се подобряват, но остават под средното за ЕС равнище, като средната продължителност на живота при мъжете е по-ниска от тази на жените с 8,2 години, а разликата между най-високо и най-ниско образованите поляци е 10 години. Достъпът до системата на здравеопазването и нейната ефективност са засегнати от ниските разходи и недостига на персонал. Броят на практикуващите лекари и медицински сестри спрямо броя на населението е сред най-ниските в Съюза, като една четвърт от медицинския персонал е над пенсионна възраст. Незадоволените потребности от

медицински услуги са намалели през 2017 г., но остават сред най-високите в ЕС, а чакането за някои процедури се е увеличило значително от 2010 г. насам. Полша е разработила карти на потребностите от здравеопазване, но те все още не са се превърнали в инструменти за подпомагане на вземането на решения относно закупуването на здравни услуги и здравните инвестиции. Системата на здравеопазването продължава да се гради предимно на болничните грижи, като първичните и амбулаторните грижи остават недоразвити. Системата за дългосрочни грижи е слаба, без стандартизирани услуги и съгласуван стратегически подход. Повечето дългосрочни грижи се предоставят от лица, полагащи неформални грижи, като това често са членове на семейството с малка институционална подкрепа. През 2017 г. разходите за обществено здравеопазване на Полша възлизаха на 4,7 % от БВП, което е значително под средното за ЕС равнище от 7 % от БВП. Полша планира да увеличи постепенно тези разходи през следващите години. Това може да се окаже обаче трудно постижимо, като се има предвид, че наскоро обявените планове за увеличаване на социалните трансфери за домакинствата със средни и високи доходи ще ограничат фискалното пространство в бъдеще.

- (16) Макар че инфраструктурата в Полша се е подобрила значително, някои сектори все още показват значителни пропуски в свързаността. Инвестициите в пътища, които трябва да бъдат завършени до 2024 г. в съответствие с националната програма за изграждане на пътища, ще бъдат концентрирани основно в източната част на Полша, като някои северни региони ще останат в по-малка степен свързани. Все още има съществени празнини в трансевропейската мрежа на железопътния транспорт, като инвестициите в железопътния транспорт се извършват по-бавно от инвестициите в пътища. Процентът на загиналите по пътищата все още е сред най-високите в Съюза. Градовете са изправени пред растящи предизвикателства, свързани с мобилността, като например задръстванията и замърсяването на въздуха в резултат на нарастващия пътнически автомобилен парк и на големия дял на старите автомобили. Емисиите на парникови газове от автомобилния транспорт са се увеличили значително през последните 5 години. Настоящите стимули за използването на колективни, активни видове транспорт с ниски емисии не са достатъчни за справяне с тези предизвикателства. Фиксираната интернет свързаност в Полша продължава да бъде една от най-ниските в Съюза, като високоскоростният широколентов достъп е наличен главно в големите градове.
- (17) Полската икономика е сред най-неефективните в Съюза от гледна точка на въглеродните емисии. Лошата изолация на обществените и частните сгради допринася за по-голямото потребление на енергия и по-високата енергийна бедност. В Полша се намират също градовете с най-замърсен въздух в Съюза, особено в южните и централните региони. Инвестирането в по-висока енергийна ефективност, по-специално в сградния сектор, увеличаването на дела на интензивното и по-чисто производство на енергия с ниски въглеродни емисии, както и подкрепата за намаляване на емисиите от транспорта биха намалили зависимостта от изкопаеми горива и ограничили замърсяването на въздуха, като същевременно се понижат социалните разходи и се подобри качеството на живот. Настоящата законодателна среда, включително законът за създаване на запаси на газ, законът за замразяване на цените на електроенергията и наредбите за вятърни генератори на сушата, може да възпрепятства инвестициите в пазарите на електроенергия и газ и да окаже влияние върху

конкурентоспособността на енергийния сектор и енергоемките отрасли на Полша в дългосрочен план.

- (18) Качеството на новото и измененото законодателство, както и стабилната и предвидима бизнес среда са от голямо значение за запазването на благоприятни икономически условия и за подкрепата на растежа на частните инвестиции. Нестабилната регулаторна рамка и други пречки пред експанзията на дружествата оказват отрицателно въздействие върху инвестиционната дейност и производителността. Установяването на ефективен диалог с всички заинтересовани страни би спомогнало за подобряване на качеството на законодателството и — чрез ограничаване на броя на необходимите промени — би допринесло положително за стабилността на стопанската среда. Ето защо засилването на ролята на консултациите със социалните партньори и обществените консултации — чрез осигуряване на достатъчно време за консултации, повишено отчитане на становищата на заинтересованите страни, събрани по време на процеса, и максимално ограничаване на броя на законите без предвидени консултации — би спомогнало значително за свеждането до минимум на административната тежест в резултат на честите изменения в правото, за увеличаването на инвестициите и за насърчаването на устойчив икономически растеж в дългосрочен план. Комисията счита, че рискът от сериозно нарушаване на върховенството на закона в Полша не е изчезнал и че положението се влошава, тъй като много от оспорваните мерки се прилагат и консолидират. Тези опасения са предмет на производства, които все още не са приключени от Съда на Европейския съюз и са в контекста на член 7 от ДЕС. Правната сигурност и доверието в качеството и предвидимостта на регулаторните, данъчните и другите политики, както и в институциите са важни фактори за инвестиционната среда.
- (19) Програмирането на средствата от ЕС за периода 2021—2027 г. би могло да спомогне за преодоляване на някои от пропуските, посочени в препоръките, по-специално в областите, обхванати от приложение Г към доклада за страната⁶. Това ще позволи на Полша да използва по най-добрия начин тези фондове по отношение на посочените сектори, като се вземат предвид регионалните различия.
- (20) През последните години се разшири силно ролята на държавата в банковия, застрахователния и енергийния сектор. Увеличената държавна собственост представлява ново предизвикателство за конкуренцията и за регулаторната рамка и рамката за управление. Поради това качеството на управлението и независимостта на регулаторите и надзора стават все по-важни, като се имат предвид потенциално конфликтните интереси и по-силните връзки между финансовия сектор и държавата.
- (21) С оглед на тази оценка Съветът разгледа програмата за конвергенция за 2019 г., като становището му⁷ е изразено по-специално в препоръка 1 по-долу.

ПРЕПОРЪЧВА на Полша да предприеме следните действия през периода 2019—2020 г.:

1. Да гарантира, че номиналният темп на растеж на нетните първични държавни разходи не надвишава 4,4 % през 2020 г., което съответства на годишна

⁶ SWD(2019) 1020 final.

⁷ Съгласно член 9, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 1466/97.

корекция на структурното салдо от 0,6 % от БВП. Да предприеме допълнителни стъпки за подобряване на ефикасността на публичните разходи, включително чрез подобряване на бюджетния процес.

2. Да гарантира адекватността на бъдещите пенсионни обезщетения и устойчивостта на пенсионната система чрез предприемане на мерки за увеличаване на действителната възраст на пенсиониране и извършване на реформа на преференциалните пенсионни схеми. Да предприеме стъпки за увеличаване на участието на пазара на труда, включително чрез подобряване на достъпа до грижи за деца и дългосрочни грижи, и да премахне оставащите пречки пред по-трайните форми на заетост. Да насърчава качествено образование и уменията, съобразени с пазара на труда, особено чрез учене за възрастни.
3. Да засили иновационния капацитет на икономиката, включително чрез подкрепа за научноизследователските институции и тяхното по-тясно сътрудничество с бизнеса. Да съсредоточи икономическа политика, свързана с инвестициите, върху иновациите, транспорта, особено по отношение на неговата устойчивост, цифровата и енергийната инфраструктура, здравеопазването и по-чистата енергия, като се вземат предвид регионалните различия. Да подобри регулаторната среда, по-специално чрез засилване на ролята на консултациите със социалните партньори и обществените консултации в законодателния процес.

Съставено в Брюксел на [...] година.

*За Съвета
Председател*