



Bruxelles, 5.6.2019.
COM(2019) 521 final

Preporuka za

PREPORUKU VIJEĆA

**o Nacionalnom programu reformi Poljske za 2019. i davanje mišljenja Vijeća o
Programu konvergencije Poljske za 2019.**

Preporuka za

PREPORUKU VIJEĆA

o Nacionalnom programu reformi Poljske za 2019. i davanje mišljenja Vijeća o Programu konvergencije Poljske za 2019.

VIJEĆE EUROPSKE UNIJE,

uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije, a posebno njegov članak 121. stavak 2. i članak 148. stavak 4.,

uzimajući u obzir Uredbu Vijeća (EZ) br. 1466/97 od 7. srpnja 1997. o jačanju nadzora stanja proračuna i nadzora i koordinacije ekonomskih politika¹, a posebno njezin članak 9. stavak 2.,

uzimajući u obzir preporuku Europske komisije,

uzimajući u obzir rezolucije Europskog parlamenta,

uzimajući u obzir zaključke Europskog vijeća,

uzimajući u obzir mišljenje Odbora za zapošljavanje,

uzimajući u obzir mišljenje Gospodarskog i financijskog odbora,

uzimajući u obzir mišljenje Odbora za socijalnu zaštitu,

uzimajući u obzir mišljenje Odbora za ekonomsku politiku,

budući da:

- (1) Komisija je 21. studenoga 2018. donijela Godišnji pregled rasta, čime je označen početak Europskog semestra za koordinaciju ekonomskih politika za 2019. Posebnu je pozornost posvetila europskom stupu socijalnih prava, koji su Europski parlament, Vijeće i Komisija proglasili 17. studenoga 2017. Prioritete Godišnjeg pregleda rasta potvrdilo je Europsko vijeće 21. ožujka 2019. Komisija je 21. studenoga 2018. na temelju Uredbe (EU) br. 1176/2011 donijela Izvješće o mehanizmu upozoravanja, u kojemu se Poljska navodi kao jedna od država članica za koju nije potrebno provesti detaljno preispitivanje.
- (2) Izvješće za Poljsku² za 2019. objavljeno je 27. veljače 2019. U izvješću je ocijenjen napredak Poljske u smislu preporuka za Poljsku koje je Vijeće donijelo 13. srpnja 2018., mjera poduzetih nakon preporuka donesenih prethodnih godina te napredak Poljske u ostvarenju njezinih nacionalnih ciljeva strategije Europa 2020.
- (3) Poljska je 26. travnja 2019. dostavila svoj Nacionalni program reformi za 2019. i 29. travnja 2019. svoj Program konvergencije za 2019. Kako bi se uzela u obzir njihova povezanost, oba su programa ocijenjena istodobno.

¹ SL L 209, 2.8.1997., str. 1.

² SWD(2019) 1020 final.

- (4) Kad je riječ o programima država članica u okviru europskih strukturnih i investicijskih fondova za razdoblje 2014.–2020., u obzir su uzete relevantne preporuke po državama članicama. Kako je predviđeno člankom 23. Uredbe (EU) br. 1303/2013 Europskog parlamenta i Vijeća³, ako je potrebno poduprijeti provedbu relevantnih preporuka Vijeća, Komisija od države članice može zatražiti da preispita i izmijeni svoj sporazum o partnerstvu i relevantne programe. Komisija je primjenu te odredbe detaljno objasnila u smjernicama o primjeni mjera kojima se učinkovitost europskih strukturnih i investicijskih fondova povezuje s dobrim gospodarskim upravljanjem⁴.
- (5) Na Poljsku se trenutačno primjenjuje preventivni dio Pakta o stabilnosti i rastu. Vlada u Programu konvergencije za 2019. planira blago pogoršanje ukupnog salda s deficita od 0,4 % BDP-a u 2018. na 0,6 % BDP-a u 2022., uz deficit od 1,7 % BDP-a u 2019. i suficit od 0,2 % BDP-a u 2020. Ponovno izračunani strukturni saldo s deficitom od 1,1 % BDP-a približit će se ostvarenju srednjoročnog proračunskog cilja, odnosno strukturnog deficita od 1,0 % BDP-a, u 2022. Prema Programu konvergencije za 2019. očekuje se da će se udio duga opće države u BDP-u smanjiti s 48,9 % BDP-a u 2018. na 40,6 % do 2022. Makroekonomski scenarij na kojem se temelje te proračunske projekcije vjerojatan je. Istodobno nisu dovoljno precizirane operativne pojedinosti mjera potrebnih za potporu planiranim ciljevima u pogledu deficita od 2020. nadalje.
- (6) U Programu konvergencije za 2019. navodi se da je Poljska provela kompenzacijske mjere povezane sa sušom i da je njihov proračunski učinak u 2018. bio znatan. U Programu konvergencije pružaju se odgovarajući dokazi o opsegu i prirodi tih dodatnih proračunskih troškova. Može se smatrati da je poseban tretman rashoda koji se odnose na suše u skladu s „klauzulom o neuobičajenim događajima”. Prema Komisiji prihvatljivi povezani dodatni rashodi u 2018. iznosili su 0,07 % BDP-a. Ti su dodatni rashodi predviđeni odredbama članka 9. stavka 1. i članka 10. stavka 3. Uredbe (EZ) br. 1466/97 jer je iznimna suša neuobičajeni događaj, njezin je utjecaj na javne financije Poljske znatan, a održivost ne bi bila ugrožena ako se dopusti privremeno odstupanje od kretanja prilagodbe prema ostvarenju srednjoročnog proračunskog cilja. Stoga, kako bi se u obzir uzeli ti dodatni troškovi, smanjen je zahtjev u pogledu prilagodbe prema ostvarenju srednjoročnog proračunskog cilja za 2018.
- (7) Vijeće je 13. srpnja 2018. preporučilo Poljskoj da osigura da stopa nominalnog rasta neto primarnih državnih rashoda⁵ u 2019. ne premaši 4,2 %, što odgovara godišnjoj strukturnoj prilagodbi od 0,6 % BDP-a. Na temelju Komisijine proljetne prognoze 2019. postoji rizik značajnog odstupanja od te preporučene prilagodbe u 2019.
- (8) Budući da u Poljskoj predviđeni jaz outputa iznosi 2,0 % BDP-a, stopa nominalnog rasta neto primarnih državnih rashoda u 2020. ne bi smjela biti viša od 4,4 %, što

³ Uredba (EU) br. 1303/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o utvrđivanju zajedničkih odredbi o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu, Kohezijskom fondu, Europskom poljoprivrednom fondu za ruralni razvoj i Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo i o utvrđivanju općih odredbi o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu, Kohezijskom fondu i Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo te o stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ) br. 1083/2006 (SL L 347, 20.12.2013., str. 320.).

⁴ COM(2014) 494 final.

⁵ Neto primarni državni rashodi sastoje se od ukupnih državnih rashoda bez rashoda za kamate, rashoda za programe Unije koji su u cijelosti usklađeni s prihodima iz fondova Unije i nediskrecijskih promjena u rashodima za naknade za nezaposlenost. Nacionalno financirane bruto investicije u fiksni kapital izgladuju se za četverogodišnje razdoblje. Uračunane su diskrecijske mjere na prihodovnoj strani ili povećanja prihoda propisana zakonom, dok se jednokratne mjere na prihodovnoj i rashodovnoj strani poništavaju.

odgovara strukturnoj prilagodbi od 0,6 % BDP-a u skladu sa zajednički dogovorenom matricom zahtjevâ iz Pakta o stabilnosti i rastu. Na temelju Komisijine proljetne prognoze 2019. ne bude li promjene u politikama, postoji rizik značajnog odstupanja od tog zahtjeva u 2020. Općenito, Vijeće smatra da bi se od 2019. trebale poduzeti mjere kako bi se poštovale odredbe Pakta o stabilnosti i rastu.

- (9) Poljska je postigla znatan napredak u povećanju porezne discipline. Istodobno je uživala snažan gospodarski rast, na tržištu rada bilježila su se pozitivna kretanja i postupno se povećavao udio ugovora o radu za koje se naplaćuju doprinosi za socijalno osiguranje. Svi ti čimbenici pridonijeli su povećanju javnih prihoda. Dio povećanja prihoda cikličke je prirode i mogao bi se neutralizirati pogoršanjem makroekonomskog okruženja. Istovremeno se udio javne potrošnje u BDP-u u posljednjih nekoliko godina povećao. Nekoliko novih kategorija rashoda trajne je prirode i možda se neće moći lako mijenjati u bliskoj budućnosti. Nadalje, u budućnosti će se javne financije Poljske suočiti s pritiscima povezanim s većom potrošnjom, posebno zbog starenja stanovništva. Zbog tih čimbenika povećana je potreba za novim instrumentima za jačanje upravljanja rashodima, uključujući redovitu ocjenu učinkovitosti i djelotvornosti potrošnje. Poljska je 2018. i dalje radila na poboljšanju proračunskog postupka s obzirom na to da je opća reforma složena i provodit će se u fazama tijekom nekoliko godina. Premda je fiskalni okvir općenito jak i neovisne institucije obavljaju neke od funkcija koje su obično u nadležnosti fiskalnih vijeća, Poljska je i dalje jedina država članica koja nema neovisno fiskalno vijeće. Iako Poljska nije uspjela ograničiti raširene upotrebe sniženih stopa poreza na dodanu vrijednost, vlada je pokrenula reformu kojom se može smanjiti složenost stopa i mogućnost pogreške.
- (10) Prosječna se dob za umirovljenje do 2017. povećavala, što je rezultat prethodno provedenih reformi, kao što su ukidanje mogućnosti prijevremenog umirovljenja i postupno povećanje zakonske dobi za umirovljenje. Prosječna dob za umirovljenje u 2018. se smanjila i za muškarce i za žene, što je odraz smanjenja zakonske dobi za umirovljenje krajem 2017. S obzirom na smanjenje broja radno sposobnog stanovništva stalno povećanje stvarne dobi za umirovljenje ključno je za sudjelovanje na tržištu rada, a time i gospodarski rast. Također je ključno osigurati primjerenost budućih mirovina, spriječiti siromaštvo u starijoj dobi te stoga i povećati fiskalnu održivost mirovinskog sustava. Smanjenje zakonske dobi za umirovljenje na 60 godina za žene i 65 godina za muškarce uvedeno u jesen 2017. imat će znatan negativan utjecaj na buduće razine mirovina i dovest će do velikih razlika između muškaraca i žena u tom pogledu. Postojeći sustavi povlaštenih mirovina podrazumijevaju fiskalne troškove i smanjuju mobilnost radnika među sektorima. Poseban sustav socijalnog osiguranja za poljoprivrednike, subvencioniran u vrijednosti od oko 0,8 % BDP-a, ometa mobilnost radnika i doprinosi prikrivenoj nezaposlenosti u poljoprivredi.
- (11) Povoljno makroekonomsko okruženje pridonijelo je dobrim rezultatima na poljskom tržištu rada u posljednjih nekoliko godina. Stope zaposlenosti nastavile su rasti, dok su se stope nezaposlenosti nakon nekoliko godina pada 2018. stabilizirale na povijesno niskoj razini od ispod 4 %. Međutim, razina sudjelovanja određenih skupina na tržištu rada, posebno niskokvalificiranih radnika, osoba s invaliditetom i njihovih njegovatelja te osoba starije dobi, i dalje je niska u odnosu na druge države članice. Zbog sustava socijalnih naknada u Poljskoj poticaji za stupanje u radni odnos su nedostadni. Naknade za djecu smanjile su siromaštvo i nejednakost, ali su zbog svojeg iznosa i oblika negativno utjecale na sudjelovanje roditelja, uglavnom žena, na tržištu

rada. Stopa uključivanja djece mlađe od tri godine u sustav službene skrbi o djeci i dalje je među najnižima u EU-u. Nadalje, dugotrajnu skrb uglavnom pružaju članovi obitelji gotovo bez ikakve potpore institucija, čime se pružateljima skrbi onemogućuje zapošljavanje. Niža zakonska dob za umirovljenje potaknula je određeni broj radnika starije dobi da napuste tržište rada. Migracije iz zemalja koje nisu članice EU-a pomogle su u odgovoru na povećanu potražnju za radnom snagom, ali postoje naznake da bi se priljev radnika migranata teško mogao zadržati.

- (12) Poljska je od 2015. do 2017. poduzela mjere za rješavanje problema segmentiranosti tržišta rada ograničavanjem zlouporabe rada na određeno vrijeme, povećanjem doprinosa za socijalno osiguranje za neke nestandardne ugovore o radu i uvođenjem minimalne plaće po satu za neke od tih ugovora. Premda se udio ugovora na određeno vrijeme zahvaljujući poduzetim mjerama i zbog nedostatka radnika smanjuje od 2015., što se tijekom 2018. i ubrzalo, on je i dalje je među najvišima u EU-u. Daljnje izmjene zakonodavstva koje su se odnosile na to pitanje nisu provedene jer se reforma zakona o radu u konačnici nije provela. U budućnosti bi problem mogla predstavljati primjerenost mirovina samozaposlenih radnika i onih s određenim nestandardnim ugovorom.
- (13) Kvalitetan sustav obrazovanja i osposobljavanja s cjeloživotnom perspektivom, uz dostatna ulaganja, mogao bi biti ključan čimbenik budućih izgleda za rast u Poljskoj. Od ključne je važnosti osigurati stjecanje vještina i kompetencija potrebnih za pronalazak zaposlenja na izrazito promjenjivom tržištu rada kako bi se potaknulo sudjelovanje u radnoj snazi i inovacijski kapacitet gospodarstva. Stopa sudjelovanja odraslih u obrazovanju i osposobljavanju znatno je niža od prosjeka EU-a, a strukovno obrazovanje u poduzećima nedovoljno se iskorištava. Ta činjenica, zajedno s određenim nedostacima u pogledu digitalnih vještina te pismenosti i matematičkih vještina, posebno među odraslima koji nemaju završeno visoko obrazovanje, ograničava njihovu zapošljivost. Nedovoljna kvaliteta osposobljavanja nastavnika i nedostaci u pogledu njihovih vještina vjerojatno će negativno utjecati na kvalitetu obrazovanja. Postoje nedostaci i u sustavu osiguranja kvalitete visokog obrazovanja. Unatoč nedavno provedenim reformama strukovnog i visokog obrazovanja, još uvijek ne postoji učinkovita koordinacija obrazovanja odraslih te nije jasan utjecaj različitih političkih mjera na kvalitetu obrazovanja i osposobljavanja koje se pruža te razinu vještina.
- (14) Dugoročni gospodarski izgledi Poljske ovise o razvoju kapaciteta gospodarstva za inovacije. Međutim, kad je riječ o inovacijama, Poljska je i dalje nisko na ljestvici s obzirom na to da niskotehnološki sektori imaju važan udio u njezinoj gospodarskoj strukturi i s obzirom na znatne regionalne razlike u rezultatima u području inovacija. Poduzete su određene mjere za poboljšanje suradnje znanstvenog i poslovnog sektora, ali i dalje postoje brojne financijske i nefinancijske prepreke. Složeni administrativni postupci i ograničene vještine akademske zajednice u upravljanju zajedničkim javno-privatnim istraživačkim i razvojnim projektima i dalje su ključne prepreke. Klasteri i formalizirane korporativne mreže imaju ograničenu ulogu u širenju inovativnih rješenja, posebno među malim i srednjim poduzećima i velikim društvima. Reformom visokog obrazovanja iz 2018. poboljšavaju se neki aspekti poljskog znanstvenog okruženja, ali se važna pitanja kao što su fragmentacija istraživačkog sektora, plaće istraživača ili internacionalizacija poljske znanosti i dalje samo djelomično rješavaju. Bruto domaći rashodi za istraživanja i razvoj u 2017. su iznosili otprilike polovinu prosjeka Unije, uz znatne razlike među regijama.

- (15) Rezultati u području zdravlja nastavili su se poboljšavati, ali su i dalje ispod prosjeka EU-a. Očekivani životni vijek za muškarce je za 8,2 godine niži nego za žene, a razlika između najviše i najnižih obrazovanih Poljaka je 10 godina. Na pristup zdravstvenom sustavu i njegovu učinkovitost utječu niska potrošnja i nedostatak osoblja. Broj liječnika i medicinskih sestara u odnosu na broj stanovnika među najnižima je u Uniji, a četvrtina medicinskog osoblja starija je od dobi za umirovljenje. Stopa neispunjenih potreba za medicinskim uslugama smanjila se u 2017., ali je i dalje među najvišima u EU-u, a vremena čekanja za određene postupke znatno su se povećala od 2010. Poljska je izradila planove zdravstvenih potreba, ali se oni još ne upotrebljavaju kao potpora za odluke o kupnji zdravstvenih usluga i ulaganja. Sustav zdravstvene skrbi i dalje je pretjerano usmjeren na bolnice, a primarna zdravstvena zaštita i ambulantna skrb i dalje su nedovoljno razvijene. Sustav dugotrajne skrbi slabo je razvijen, odnosno nedostaju mu standardizirane usluge i dosljedan strateški pristup. Većinu usluga dugoročne skrbi pružaju neformalni pružatelji skrbi, često članovi obitelji, uz malu potporu institucija. Ukupni javni rashodi za zdravstvo u Poljskoj 2017. su iznosili 4,7 % BDP-a, što je znatno ispod prosjeka EU-a od 7 % BDP-a. Poljska u sljedećim godinama planira postupno povećavati te rashode. Međutim, to bi moglo biti teško ostvariti s obzirom na to da će nedavno objavljeni planovi o povećanju socijalnih transfera za kućanstva sa srednjim i visokim prihodima ograničiti fiskalni prostor u budućnosti.
- (16) Iako se infrastruktura u Poljskoj znatno poboljšala, u nekim sektorima i dalje postoje znatni nedostaci u povezanosti. Ulaganja u ceste koja će se provesti do 2024. u skladu s nacionalnim programom izgradnje cesta bit će uglavnom koncentrirana na istočnom dijelu Poljske, pa će neke sjeverne regije ostati slabije povezane. I dalje postoji znatna potreba za modernizacijom željeznica transeuropske prometne mreže, a ulaganje u tom području napreduje sporije od ulaganja u ceste. Stopa smrtno stradalih na cestama i dalje je među najvišima u Uniji. Gradovi se suočavaju sa sve većim izazovima u području mobilnosti, kao što je zagušenje i onečišćenje zraka uzrokovano sve većim voznim parkom osobnih automobila i velikim udjelom starih automobila. Tijekom posljednjih pet godina znatno su se povećale emisije stakleničkih plinova iz cestovnog prometa. Postojeći poticaji za uporabu kolektivnih i aktivnih načina prijevoza s niskim emisijama nisu dovoljni da bi se te poteškoće uklonile. Fiksna internetska povezanost u Poljskoj i dalje je među najnižima u Uniji, a ultrabrza širokopojasna mreža dostupna je uglavnom u velikim gradovima.
- (17) Poljsko je gospodarstvo među najmanje energetske učinkovitim gospodarstvima u Uniji. Nekvalitetna izolacija javnih i privatnih zgrada pridonosi većoj potrošnji energije i energetske siromaštvu. U gradovima u Poljskoj zabilježeno je i najveće onečišćenje zraka u Uniji, posebno u južnim i središnjim regijama. Ulaganjem u veću energetske učinkovitost, posebno u građevinskom sektoru, povećanjem udjela proizvodnje s niskim emisijama ugljika i čišćom energijom te podupiranjem nižih emisija u prometu smanjila bi se ovisnost o fosilnim gorivima i ograničilo onečišćenje zraka te pritom smanjili socijalni troškovi i poboljšala kvaliteta života. Postojeće zakonodavno okruženje, uključujući zakon o stvaranju zaliha plina, zakon o zamrzavanju cijena električne energije i propise o kopnenim vjetroelektranama, moglo bi otežati ulaganja u tržište električne energije i plina te dugoročno utjecati na konkurentnost energetske sektora i energetske intenzivnih industrija u Poljskoj.
- (18) Kvaliteta novog i revidiranog zakonodavstva te stabilno i predvidljivo poslovno okruženje od velike su važnosti za održavanje povoljnih gospodarskih uvjeta i poticanje povećanja privatnih ulaganja. Nestabilni regulatorni okvir i druge prepreke

širenju poduzeća negativno utječu na ulaganja i produktivnost. Uspostavom učinkovitog dijaloga sa svim dionicima pridonijelo bi se poboljšanju kvalitete zakonodavstva te bi se ograničavanjem broja potrebnih revizija pozitivno doprinijelo stabilnosti poslovnog okruženja. Stoga bi jačanje uloge savjetovanja sa socijalnim partnerima i javnih savjetovanja pružanjem dovoljno vremena za njihovu provedbu, većim prihvaćanjem mišljenja dionika prikupljenih u tom procesu i smanjenjem broja zakona za koje se ne provode savjetovanja znatno pridonijelo smanjenju administrativnog opterećenja koje proizlazi iz čestih promjena zakona, a povećala bi se ulaganja te dugoročno promicao održivi gospodarski rast. Komisija smatra da i dalje postoji rizik od teškog kršenja vladavine prava u Poljskoj i da se stanje pogoršava jer se mnoge sporne mjere provode i konsolidiraju. Ta zabrinutost je predmet postupaka koji su u tijeku pred Sudom Europske unije i postupaka na temelju članka 7. UEU-a. Pravna sigurnost, povjerenje u kvalitetu te predvidljivost regulatornih, poreznih i drugih politika i institucija važni su čimbenici za investicijsko okruženje.

- (19) Izrada programa za korištenje sredstava iz fondova EU-a u razdoblju 2021.–2027. mogla bi pridonijeti uklanjanju nekih nedostataka utvrđenih u preporukama, osobito u područjima iz Priloga D Izvješću za Poljsku⁶. To bi Poljskoj omogućilo da na najbolji način iskoristi ta sredstva u određenim sektorima, vodeći računa o regionalnim razlikama.
- (20) Posljednjih se godina znatno povećala uloga države u sektoru bankarstva, osiguranja i energetike. Povećano državno vlasništvo predstavlja novi izazov za tržišno natjecanje te regulatorni i upravljački okvir. Stoga kvaliteta upravljanja i neovisnost regulatora i nadzora postaju sve važnije s obzirom na mogućnost sukoba interesa i jaču vezu između financijskog i javnog sektora.
- (21) Uzimajući u obzir tu ocjenu, Vijeće je ispitalo Program konvergencije za 2019. i njegovo je mišljenje⁷ posebno navedeno u preporuci 1. u nastavku.

PREPORUČUJE da Poljska u 2019. i 2020. poduzme djelovanja kojima je cilj:

1. Osigurati da stopa nominalnog rasta neto primarnih državnih rashoda u 2020. ne premaši 4,4 %, što odgovara godišnjoj strukturnoj prilagodbi od 0,6 % BDP-a. Poduzeti daljnje mjere za povećanje učinkovitosti javne potrošnje, među ostalim poboljšanjem proračunskog postupka.
2. Osigurati primjerenost mirovinskih naknada te održivost mirovinskog sustava poduzimanjem mjera za povećanje stvarne dobi za umirovljenje i reformom sustava povlaštenih mirovina. Poduzeti mjere za povećanje sudjelovanja na tržištu rada, među ostalim poboljšanjem pristupa brizi za djecu i dugotrajnoj skrbi, te ukloniti preostale prepreke trajnijim oblicima zapošljavanja. Poticati kvalitetu obrazovanja i vještina relevantnih za tržište rada, posebno s pomoću obrazovanja odraslih.

⁶ SWD(2019) 1020 final.

⁷ U skladu s člankom 9. stavkom 2. Uredbe (EZ) br. 1466/97.

3. Pojačati inovacijski kapacitet gospodarstva, među ostalim podupiranjem istraživačkih institucija i njihove uže suradnje s poduzećima. Usmjeriti investicijsku politiku na inovacije, promet, posebno njegovu održivost, digitalnu i energetska infrastrukturu, zdravstvo i čišću energiju, vodeći računa o regionalnim razlikama. Poboljšati regulatorno okruženje, posebno jačanjem uloge savjetovanja sa socijalnim partnerima i javnih savjetovanja u zakonodavnom postupku.

Sastavljeno u Bruxellesu

*Za Vijeće
Predsjednik*