

ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА

от 14 юли 2015 година

относно националната програма за реформи на Полша за 2015 г. и съдържаща становище на Съвета относно програмата за конвергенция на Полша за 2015 г.

(2015/C 272/24)

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 политики ⁽¹⁾, 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 26 март 2010 г. Европейският съвет постигна съгласие по предложението на Комисията да се започне изпълнението на нова стратегия за растеж и работни места — стратегията „Европа 2020“, въз основа на засилена координация на икономическите политики. Стратегията е съсредоточена върху ключовите области, в които е необходимо да се предприемат действия за повишаване на потенциала на Европа за устойчив растеж и конкурентоспособност.
- (2) На 14 юли 2015 г. въз основа на предложенията на Комисията Съветът прие препоръка относно общите насоки за икономическите политики на държавите членки и на Съюза, а на 21 октомври 2010 г. прие решение относно насоки за политиките за заетостта на държавите членки ⁽²⁾. Взети заедно, двата акта представляват т. нар. „интегрирани насоки“, с които държавите членки бяха приканени да се съобразят при провеждането на националната си икономическа политика и политика за заетостта.
- (3) На 8 юли 2014 г. Съветът прие препоръка ⁽³⁾ относно националната програма за реформи на Полша за 2014 г. и даде становището си относно актуализираната програма за конвергенция на Полша за 2014 г.
- (4) На 28 ноември 2014 г. Комисията прие Годишния обзор на растежа, с което постави началото на европейския семестър за 2015 г. за координация на икономическите политики. На същата дата, въз основа на Регламент (ЕС) № 1176/2011 на Европейския парламент и на Съвета ⁽⁴⁾, Комисията прие доклада за механизма за предупреждение, в който Полша не е посочена сред държавите членки, за които да направи задълбочен преглед.
- (5) На 18 декември 2014 г. Европейският съвет одобри приоритетите за стимулиране на инвестициите, засилване на структурните реформи и продължаване на фискалната консолидация, благоприятстваща растежа.

⁽¹⁾ ОВ L 209, 2.8.1997 г., стр. 1.

⁽²⁾ Продължават да се прилагат с Решение 2014/322/ЕС на Съвета от 6 май 2014 г. относно насоки за политиките за заетостта на държавите членки за 2014 година (ОВ L 165, 4.6.2014 г., стр. 49).

⁽³⁾ Препоръка на Съвета от 8 юли 2014 година относно националната програма за реформи на Полша за 2014 г. и съдържаща становище на Съвета относно програмата за конвергенция на Полша за 2014 г. (ОВ C 247, 29.7.2014 г., стр. 97).

⁽⁴⁾ Регламент (ЕС) № 1176/2011 на Европейския парламент и на Съвета от 16 ноември 2011 г. относно предотвратяването и коригирането на макроикономическите дисбаланси (ОВ L 306, 23.11.2011 г., стр. 25).

- (6) На 26 февруари 2015 г. Комисията публикува доклада си за Полша за 2015 г. В него е оценен напредъкът на Полша в изпълнението на специфичните за страната препоръки, приети на 8 юли 2014 г.
- (7) На 29 април 2015 г. Полша представи националната си програма за реформи за 2015 г., а на 30 април 2015 г. — своята програма за конвергенция за 2015 г. Двете програми бяха оценени едновременно, за да бъдат отчетени взаимовръзките между тях.
- (8) Спрямо Полша понастоящем се прилагат предпазните мерки на Пакта за стабилност и растеж след отмяната през юни 2015 г. на процедурата при прекомерен дефицит ⁽¹⁾. В своята програма за конвергенция за 2015 г. правителството планира постепенното намаляване на номиналния дефицит от 3,2 % на 2,7 % от БВП през 2015 г., а впоследствие на 1,2 % от БВП през 2018 г. Според прогнозата на Комисията, направена през пролетта на 2015 г., може да се приеме, че прекомерният дефицит вече е бил коригиран през 2014 г., т.е. една година преди западения срок, като се има предвид, че превишението над предвидената в Договора референтна стойност от 3 % от БВП се обяснява с нетния бюджетен разход за цялостната реформа на пенсионната система. Според програмата за конвергенция правителството планира постигане на междинната цел — структурен дефицит в размер на 1 % от БВП — до 2019 г. След като съотношението между държавния дълг и БВП достигна пик от 51,7 % през 2015 г. правителството планира да го намали до 49,1 % през 2018 г. Макроикономическият сценарий, на който се основават тези бюджетни прогнози е реалистичен за 2015 г. и благоприятен за 2016 г. Въз основа на изготвена цялостна оценка се предвижда Полша да постигне съответствие с изискваното коригиране за постигане на средносрочната цел през 2015 г., тъй като нарастването на нетните разходи е под установения показател. Мерките в подкрепа на целите за планирания дефицит от 2016 г. не са достатъчно точни. Като се има предвид прогнозата на Комисията, направена през пролетта на 2015 г., съществува риск от известно отклонение от необходимата корекция през 2016 г., тъй като структурната корекция не отговаря на изискването. По тази причина през 2016 г. ще са необходими допълнителни мерки. Въз основа на оценката си за Програмата за конвергенция и предвид прогнозата на Комисията, направена през пролетта на 2015 г., Съветът смята, че се очаква Полша да постигне голямо съответствие с разпоредбите на Пакта за стабилност и растеж. Данъчните приходи може да бъдат увеличени чрез намаляване на настоящата прекомерна употреба на намалени ставки на ДДС и чрез повишаване на ефикасността на данъчната администрация.
- (9) За фискалната рамка на Полша от полза би било създаването на независим орган, било като отделна институция или в рамките на съществуваща такава, натоварен с изготвянето на предварителни и последващи оценки на спазването на фискалните правила, на оценки на макроикономическите и бюджетните прогнози, както и на анализи за дългосрочната устойчивост на публичните финанси.
- (10) Полша отмени реформата на пенсионната система от 1999 г. в края на 2013 г. Макар в краткосрочен план да води до известно облекчение за бюджета, отмяната на реформата на пенсионната система от 1999 г. не подобрява дългосрочната устойчивост на публичните финанси, тъй като краткосрочната полза от по-високите социални осигуровки и по-ниските лихвени плащания ще бъде компенсирана от по-високи бъдещи плащания на пенсии от публичната пенсионна схема. Като цяло отмяната на цялостната реформа на пенсионната система от 1999 г. е свързана с известни рискове за публичните финанси на Полша в дългосрочен план.
- (11) Привилегиите в областта на социалното осигуряване, предоставени на земеделските стопани и миньорите, продължават да спъват професионалната мобилност и водят до значителни разходи за публичните финанси. Посочените преференциални схеми възпират хората да се ориентират към по-продуктивни отрасли, създават скрита безработица и, поради малкия размер на вноските, се субсидират до голяма степен от данъкоплатците. През 2014 г. селскостопанският отрасъл в Полша осигурява заетост на 11,5 % от работната сила, което е над два пъти повече от средната стойност за ЕС, но генерира едва 3,3 % от националната брутна добавена стойност. Държавните субсидии за системата за социална сигурност за земеделските стопани възлизат на почти 1 % от БВП, а тези за пенсии на миньорите — на 0,5 % от БВП. Връзката между вноските и социалните плащания е слаба, като вноските са най-често с единна ставка. Земеделските стопани с високи доходи не могат системно да бъдат изключвани от системата, поради което тя дава възможност за злоупотреби. Въвеждането на система за регистриране и оценка на доходите на земеделските стопани ще бъде необходимата първа стъпка към провеждането на реформа на системата за социална сигурност на земеделските стопани.
- (12) Сегментирането на пазара на труда в Полша продължава. Броят на временните договори в страната е най-високият в Съюза, докато процентът на преминаващите от временна към постоянна заетост е нисък, а разликата в заплащането е най-голямата в Съюза. Строгите разпоредби относно увольненията, дългите съдебни производства и други тежести, обременяващи работодателите, насърчават използването на нестандартни и срочни трудови договори. Наред с това убеждението, че договорите, попадащи в приложното поле на Кодекса на труда, са свързани с високи разходи, води до прекомерното използване на граждански договори (*umowy cywilnoprawne*), които са привлекателни за работодателите поради това, че социалноосигурителните вноски при тях са по-ниски. Високият процент договори от този вид, т.е. договори, свързани с по-ниски вноски, може обаче да намали качеството на наличната заетост, особено за младите. Налице е висока младежка безработица, отчасти в резултат на

⁽¹⁾ Решение (ЕС) 2015/1026 на Съвета от 19 юни 2015 г. за отмяна на Решение 2009/589/ЕО за съществуването на прекомерен дефицит в Полша (ОВ L 163, 30.6.2015 г., стр. 37).

разминаването между квалификациите и уменията на кандидатите, от една страна, и нуждите на пазара на труда, от друга. Следователно е необходимо да бъдат положени трайни усилия за реформиране на системата за професионално образование и обучение и за повишаване на ниската степен на участие в ученето през целия живот. Участието на жените на пазара на труда продължава да е слабо. За да намери решение на този проблем, Полша е увеличила достъпа до предучилищно образование, но все още се нарежда сред държавите членки с най-лоши резултати по отношение на наличието на услуги за грижи за малки деца.

- (13) Железопътният сектор страда в резултат на високите такси за достъп до релсовия път и неподходящото национално финансиране. Процедурите за изготвяне и изпълнение на проекти често са твърде продължителни и тромави, което се дължи на нормативната и административната среда. Макар да е възможно скорошните промени в законодателството да окажат положително въздействие върху железопътния транспорт, малко вероятно е те да повлияят на инвестиционните проекти, започнати в програмния период 2007—2013 г. За периода 2014—2020 г. обаче финансирането на железопътния сектор от бюджета на ЕС ще бъде значително увеличено.
- (14) В контекста на европейския семестър Комисията изготви подробен анализ на икономическата политика на Полша и го публикува в доклада за страната за 2015 г. Тя оцени също така Програмата за конвергенция и Националната програма за реформи, както и последващите действия, предприети във връзка с препоръките, отправени към Полша предишните години. Комисията взе под внимание не само тяхното значение за провеждането на устойчива фискална и социално-икономическа политика в Полша, но и съответствието им с правилата и насоките на ЕС предвид необходимостта от засилване на цялостното икономическо управление на Съюза, което да се осъществи чрез принос на равнище ЕС към бъдещите решения на национално равнище. Препоръките в рамките на европейския семестър са отразени в препоръки 1—4 по-долу.
- (15) С оглед на тази оценка Съветът разгледа програмата за конвергенция, като становището му ⁽¹⁾ е изразено по-специално в препоръка 1 по-долу,

ПРЕПОРЪЧВА на Полша да предприеме следните действия през 2015 и 2016 година:

1. След коригиране на прекомерния дефицит, да постигне фискална корекция от 0,5 % от БВП с цел изпълнение на междинната бюджетна цел през 2015 и 2016 г. Да се създаде независим фискален съвет. Да разшири данъчната основа, по-специално чрез ограничаване на използването на обширната система от намалени ставки на ДДС.
2. Да започне процеса на хармонизиране на разпоредбите относно пенсиите на земеделските стопани и миньорите с тези за останалите работници и да приеме график за прогресивно пълно хармонизиране; да въведе система за оценяване и регистриране на доходите на земеделските стопани.
3. Да вземе мерки за намаляване на прекомерното използване на срочни и граждански договори на пазара на труда.
4. Да премахне пречките за инвестирането в проекти в железопътния сектор.

Съставено в Брюксел на 14 юли 2015 година.

За Съвета
Председател
P. GRAMEGNA

⁽¹⁾ Съгласно член 9, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 1466/97