

**PREPORUKA VIJEĆA****od 8. srpnja 2014.****o nacionalnom programu reformi Poljske za 2014. i dostavljanje mišljenja Vijeća o programu konvergencije Poljske za 2014.**

(2014/C 247/19)

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 ekonomske politike<sup>(1)</sup>, 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) Europsko vijeće 26. ožujka 2010. prihvatilo je prijedlog Komisije o pokretanju nove strategije za rast i radna mjesta, Europa 2020., temeljene na pojačanom usklađivanju ekonomskih politika kojom se usredotočuje na glavna područja u kojima je potrebno djelovanje kako bi se potaknuo europski potencijal održivog rasta i konkurentnosti.
- (2) Vijeće je 13. srpnja 2010. na temelju prijedloga Komisije donijelo preporuku o općim smjernicama za ekonomske politike država članica i Unije (2010.–2014.), a 21. listopada 2010. donijelo je odluku o smjernicama za politike zapošljavanja država članica<sup>(2)</sup>, koje zajedno čine „integrirane smjernice”. Države članice pozvane su da integrirane smjernice uzmu u obzir u nacionalnim ekonomskim politikama i politikama zapošljavanja.
- (3) Šefovi država i vlada donijeli su 29. lipnja 2012. odluku o Paktu za rast i zapošljavanje, uspostavivši dosljedan okvir za djelovanje na nacionalnoj razini te na razini EU-a i europodručja koristeći se svim mogućim sredstvima, instrumentima i politikama. Odlučili su da je potrebno poduzeti mjere na razini država članica, a posebice su izrazili potpunu predanost ostvarivanju ciljeva strategije Europa 2020. i provedbi preporuka za pojedine zemlje.
- (4) Vijeće je 9. srpnja 2013. usvojilo preporuku<sup>(3)</sup> o nacionalnom programu reformi Poljske za 2013. i dostavilo svoje mišljenje o programu konvergencije Poljske za razdoblje od 2012.–2016.

<sup>(1)</sup> SL L 209, 2.8.1997., str. 1.

<sup>(2)</sup> Zadržana za 2014. Odlukom Vijeća 2014/322/EU od 6. svibnja 2014. o smjernicama za politike zapošljavanja država članica za 2014. godinu (SL L 165, 4.6.2014., str. 49.).

<sup>(3)</sup> SL C 217, 30.7.2013., str. 63.

- (5) Komisija je 13. studenoga 2013. usvojila Godišnji pregled rasta, obilježavajući početak europskog semestra 2014. za koordinaciju ekonomske politike. Također, 13. studenoga 2013. Komisija je na temelju Uredbe (EU) br. 1176/2011 Europskog parlamenta i Vijeća<sup>(1)</sup> donijela Izvješće o mehanizmu upozoravanja, u kojem Poljsku ne smatra jednom od država članica za koje je potrebno provesti detaljno preispitivanje.
- (6) Europsko vijeće podržalo je 20. prosinca 2013. prioritete za osiguravanje financijske stabilnosti, fiskalne konsolidacije i mjera za poticanje rasta. Pritom je istaknulo potrebu za diferenciranom fiskalnom konsolidacijom koja potiče rast, ponovnom uspostavom uobičajenih uvjeta kreditiranja gospodarstva, promicanjem rasta i konkurentnosti, rješavanjem problema nezaposlenosti i socijalnih posljedica krize te modernizacijom javne uprave.
- (7) Poljska je 24. travnja 2014. podnijela svoj nacionalni program reformi za 2014., i program konvergencije za 2014. Kako bi se u obzir uzela njihova povezanost, oba su programa istodobno ocijenjena.
- (8) Cilj proračunske strategije navedene u programu konvergencije za 2014. smanjiti je deficit ispod referentne vrijednosti iz Ugovora od 3 % BDP-a do 2015., a do 2018. ostvariti srednjoročni cilj. Srednjoročni cilj (-1 % BDP-a u strukturnom smislu) stroži je nego što se zahtijeva Paktom o stabilnosti i rastu. Ciljevi ukupnog deficita navedeni u programu konvergencije za 2014. u skladu su s pravovremenim smanjenjem prekomjernog deficita. Isto tako, dok je (ponovno izračunana) strukturna prilagodba u 2014. u skladu s preporukom Vijeća u okviru postupka u slučaju prekomjernog deficita, niža je od zahtijevanog poboljšanja u 2015. U godinama nakon planiranog smanjenja prekomjernog deficita planirani (ponovno izračunani) godišnji napredak prema srednjoročnom cilju manji je nego što se zahtijeva Paktom o stabilnosti i rastu. Stoga su ciljevi programa djelomično u skladu sa zahtjevima Pakta o stabilnosti i rastu. Predviđa se da će dug opće države tijekom programskog razdoblja ostati ispod 60 % BDP-a. Poljska vlada predviđa da će dug naglo pasti s 57,1 % BDP-a u 2013. na 49,5 % u 2014., ponajviše zbog velikog, jednokratnog prijenosa imovine mirovinskog fonda te da će u 2015. ostati na toj razini. Makroekonomski scenarij na kojem se temelje projekcije proračuna u programu konvergencije vjerodostojan je za 2014. i optimističan za 2015., s većom stopom rasta realnog BDP-a od 3,8 % u odnosu na 3,4 % iz proljetne prognoze iz 2014. službi Komisije. Na temelju ocjene programa konvergencije i prognoze Komisije, u skladu s Uredbom Vijeća (EZ) br. 1466/97, mišljenje je Vijeća da, iako se očekuje da Poljska neće prekoračiti gornju granicu ukupnog deficita koju je za 2014. preporučilo Vijeće, postoji rizik za trajno smanjenje prekomjernog deficita u 2015. i, nakon toga, za odgovarajuću prilagodbu srednjoročnom cilju.
- (9) Kako bi se osigurao uspjeh strategije fiskalne konsolidacije, važno je fiskalnu konsolidaciju poduprijeti sveobuhvatnim strukturnim reformama. Mali udio rashoda kojima se potiče rast (obrazovanje, istraživanje i inovacije) koči izgleda dugoročnog rasta. Očekuje se da će potrošnja u zdravstvu srednjoročno i dugoročno znatno porasti zbog sve starijeg stanovništva. Teret za javne financije mogao bi se smanjiti, a pristup zdravstvenoj zaštiti poboljšati jačanjem primarne zaštite i sustava upućivanja te iskorištavanjem potencijalnih ušteda povezanih s troškovnom učinkovitošću u području bolničke skrbi. Slabo ispunjavanje poreznih obveza i dalje je problem, posebice u smislu učinkovitosti porezne uprave i na razini administrativnog opterećenja za porezne obveznike. Istovremeno, Poljska je nedavno objavila plan djelovanja za poboljšanje poreznih obveza i bolju učinkovitost porezne uprave za razdoblje od 2014. do 2017. Poljska ima opsežan sustav smanjenih stopa PDV-a, što čini najveću razliku u politici PDV-a u Uniji. Takav sustav dovodi do gubitaka prihoda i većih troškova ispunjavanja poreznih obveza. Razina oporezivanja energije relativno je niska. Nedavno su poduzete mjere poboljšanja poljskog fiskalnog okvira. Okviru bi svejedno koristilo uvođenje punopravnog neovisnog fiskalnog vijeća koje bi bilo nadležno za *ex-ante* provjere ispunjavanja fiskalnih propisa, ocjenu makroekonomskih i proračunskih predviđanja te analizu dugoročne održivosti javnih financija i *ex-post* ocjenu ispunjavanja fiskalnih propisa.

(<sup>1</sup>) Uredba (EU) br. 1176/2011 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. studenoga 2011. o sprečavanju i ispravljanju makroekonomskih neravnoteža (SL L 306, 23.11.2011, str. 25.)

- (10) U protekloj se godini nezaposlenost mladih postupno povećala, što djelomično proizlazi iz trenutačne neravnnoteže između učinaka obrazovanja i potreba tržišta rada te sve većeg broja mladih koji su nezaposleni i nisu uključeni u programe obrazovanja ili osposobljavanja. Usprkos trenutačnim naporima da se reformira sustav strukovnog obrazovanja i osposobljavanja postoji potreba za daljnjim olakšavanjem pristupa visokokvalitetnom naukovanju i učenju temeljenom na radu, jačanjem suradnje između škola i poslodavaca te uspostavljanjem boljeg kontakta s neregistriranim mladim ljudima, u skladu s ciljevima programa Jamstvo za mlade. Prilagodavanje vještina zahtjevima tržišta rada posebice je važno i u kontekstu cjeloživotnog učenja, koje i dalje bilježi nizak odaziv, posebice u pogledu starijih radnika čije su sposobnosti često zastarjele. Segmentiranje tržišta rada i dalje je prisutno, kao i prekomjerna uporaba ugovora o radu na određeno vrijeme uključujući građanskopravne ugovore. Stopa zapošljavanja na određeno vrijeme posebice je velika kod mladih. Iako se za ugovore za rad na određeno vrijeme tvrdi da su sredstvo pomoću kojeg će nezaposleni ući na tržište rada te će poslije moći dobiti stalne ugovore, čini se da to nije slučaj kod većine radnika u Poljskoj jer je stopa prelaska s rada na određeno na rad na neodređeno vrijeme niska, što se negativno odražava na produktivnost i kvalitetu ljudskoga kapitala.
- (11) Sudjelovanje žena na tržištu rada i dalje je nisko. Poljska je poduzela određene mjere radi poticanja zapošljavanja žena, uključujući poboljšanje dostupnosti usluga za ranu skrb o djeci (jaslice) i veća javna financiranja dječjih vrtića kako bi se roditelji potaknuli na upisivanje djece u predškolsko obrazovanje. Ipak, dostupnost usluga za ranu skrb djece i dalje je niska, posebice u ruralnim područjima, a prisutne su i razlike u pristupu predškolskom obrazovanju. Sudjelovanje starijih radnika na tržištu rada u Poljskoj i dalje je nisko. Mogućnosti za rano umirovljenje znatno su smanjene, no potrebno je uložiti daljnje napore radi većeg zapošljavanja starijih radnika i produljenja trajanja radnog vijeka. Reforma posebnih mirovinskih sustava za rudare i poljoprivrednike i dalje je izazov. Programom za poljoprivrednike (KRUS) mali se poljoprivrednici potiču na ostanak u poljoprivrednom sektoru, što dovodi do prikrivene nezaposlenosti u ruralnim područjima i poticanja neslužbenog gospodarstva. Rudari i dalje uživaju prednosti u pogledu mirovinskih prava i zahtijevanog minimalnog broja radnih sati. Oba mirovinska sustava sprečavaju sektorsku i teritorijalnu mobilnost radne snage.
- (12) Poljska je među država članicama s najnižom razinom izdataka za istraživanje i razvoj te je jedna od država koje u širem pokazatelju inovacija pokazuju najgore rezultate. Posebice je niska razina izdataka za istraživanje i razvoj u privatnom sektoru. Niska razina izdataka za istraživanje i razvoj povezana je sa slabim sudjelovanjem poduzeća u istraživanju i inovacijama te s poslovnim okruženjem koje nije dovoljno pogodno za inovacije. Sustav podupiranja inovacija u Poljskoj nesklon je riziku, a većinom je temeljen na bespovratnim sredstvima te davanju podrške apsorpciji i prijenosu tehnologije bez velikog utjecaja na istinske inovacije. Postojeći porezni poticaji za istraživanje i razvoj nemaju učinka u promidžbi istraživanja i razvoja u privatnom sektoru, a upotrebljavaju ih samo velika poduzeća. Poljska poduzeća uvelike su se oslanjala na apsorpciju tehnologije. To je dovelo do porasta produktivnosti i gospodarskog rasta, no Poljska sada treba prijeći na autentičniji model temeljen na inovacijama. Jačanje inovacijskog kapaciteta poljskih poduzeća, poboljšanje poveznica između znanosti i industrije te razvoj ciljno usmjerenih instrumenata prilagođenih cijelom inovacijskom ciklusu i dalje su izazov.
- (13) Mogućnosti dobitaka od poboljšane energetske učinkovitosti u svim sektorima poljskoga gospodarstva i dalje su velike, a tim bi se dobitcima mogao potaknuti rast, povećati konkurentnost i pridonijeti smanjenju energetske ovisnosti Poljske. Domaći kapaciteti proizvodnje energije zastarjeli su, a elektroenergetska mreža preopterećena, no projekti stvaranja većeg kapaciteta interkonekcije sa susjednim državama članicama napreduju. Glavni problem na tržištu prirodnim plinom i dalje je nedostatak diversifikacije i konkurentnosti.
- (14) Poljska nedovoljno razvijena prometna i širokopojasna infrastruktura i dalje uvelike usporava rast. Potrebna su znatna ulaganja posebno u zaostalu željezničku mrežu kako bi se povećala konkurentnost željezničkog sektora i postigla bolja ravnoteža između cestovnog i željezničkog prometa. U dobrom je tehničkom stanju tek oko trećina od ukupno otprilike 20 000 km željezničkih pruga koje su u pogonu. Pravovremena provedba željezničkih projekata i dalje je problem. Učinkovitost resursa može se povećati poboljšanjem upravljanja otpadom.

- (15) Izvršavanje ugovora u Poljskoj dugotrajno je, a postupak dobivanja građevinskih dozvola dugačak je i složen. Troškovi ispunjavanja poreznih obveza visoki su, što je velik problem u poslovnom okruženju. Poljska je postigla znatan napredak pri provedbi opsežnih reformi u pogledu olakšavanja pristupa reguliranim profesijama.
- (16) Komisija je u okviru europskog semestra provela sveobuhvatnu analizu poljske ekonomske politike. Donijela je procjenu nacionalnog programa reforme i programa konvergencije. U obzir je uzela njihov značaj za održivu fiskalnu i socioekonomsku politiku u Poljskoj, ali i poštovanje pravila i smjernica EU-a zbog potrebe jačanja sveopćeg ekonomskog upravljanja Unijom pružanjem doprinosa na razini EU-a budućim nacionalnim odlukama. Komisijine preporuke iz europskog semestra navedene su u preporukama 1. do 6. u nastavku.
- (17) S obzirom na ovu procjenu, Vijeće je proučilo program konvergencije, a njegovo mišljenje<sup>(1)</sup> naznačeno je posebice u dolje navedenoj preporuci (1.),

OVIME PREPORUČUJE Poljskoj da u razdoblju 2014.–2015. poduzme mjere kako bi:

1. ojačala proračunsku strategiju radi osiguravanja smanjenja prekomjernog deficita na održiv način do 2015. postizanjem strukturne prilagodbe navedene u preporuci Vijeća u okviru postupka u slučaju prekomjernog deficita; nakon smanjenja prekomjernog deficita i do ostvarenja srednjoročnog cilja postigla godišnju strukturnu prilagodbu od 0,5 % BDP-a kao referentnu vrijednost. trajno smanjenje fiskalnih neravnoteža zahtijeva vjerodostojno provođenje ambicioznih strukturnih reformi radi poboljšanja sposobnosti prilagodbe i poticanja rasta i zapošljavanja; u tom smislu smanjila rezove u ulaganjima kojima se potiče rast, poboljšala određivanje ciljeva socijalnih politika te ekonomičnost potrošnje i općenitu učinkovitost u sektoru zdravstva, proširila poreznu osnovicu rješavanjem problema učestalih smanjenih stopa PDV-a i poboljšala ispunjavanje poreznih obveza, ponajviše povećavanjem učinkovitosti porezne uprave; uspostavila neovisno fiskalno vijeće;
2. pojačala napore radi smanjenja nezaposlenosti mladih posebice usklađivanjem obrazovanja s potrebama tržišta rada, poboljšanjem dostupnosti naukovanja i učenja temeljenog na radu te uspostavljanjem boljeg kontakta s neregistriranim mladim ljudima i većom suradnjom između škola i poslodavaca, u skladu s ciljevima programa Jamstvo za mlade; povećala broj odraslih u cjeloživotnom učenju radi usklađivanja ponude vještina s njihovom potražnjom; suzbila segmentiranje tržišta rada ulaganjem većeg napora u osiguravanje boljeg prelaska s privremenog na stalno zaposlenje te smanjenjem prekomjerne uporabe građanskopravnih ugovora;
3. nastavila s naporima povećanja sudjelovanja žena na tržištu rada posebice poduzimanjem daljnjih mjera radi povećanja dostupnosti povoljne i kvalitetne skrbi djece i predškolskog obrazovanja te osiguravanjem stabilnog financiranja; uključila poljoprivrednike u opći mirovinski sustav, počevši s bržom uspostavom sustava ocjene i bilježenja prihoda poljoprivrednika; ukinula posebni mirovinski sustav za rudare s ciljem njihova uključivanja u opći sustav; potaknula opću mirovinsku reformu ulaganjem većih napora u promidžbu zapošljavanja starijih radnika radi povećanja starosti pri napuštanju tržišta rada;
4. poboljšala učinkovitost poreznih poticaja u promicanju istraživanja i razvoja u privatnom sektoru kao dio napora za jačanje poveznica između istraživanja, inovacija i industrijske politike te za bolje usmjeravanje postojećih instrumenata u raznim fazama inovacijskog ciklusa;

<sup>(1)</sup> U skladu s člankom 9. stavkom 2. Uredbe (EZ) br. 1466/97.

5. obnovila i proširila kapacitete proizvodnje energije te poboljšala učinkovitost u cijelom energetsom lancu; ubrzala i proširila razvoj elektroenergetske mreže, uključujući prekogranične interkonekcije sa susjednim državama članicama i uspostavu plinskog interkonektora s Litvom; bez odlaganja osigurala djelotvornu provedbu projekata ulaganja u željeznice i poboljšala administrativne kapacitete u tom sektoru; ubrzala napore povećanja pokrivenosti širokopojasnom mrežom; poboljšala upravljanje otpadom;
6. poduzela daljnje korake u pogledu poboljšanja poslovnog okruženja pojednostavnjenjem izvršavanja ugovora i uvjeta za dobivanje građevinske dozvole; povećala napore smanjenja troškova i potrošenog vremena za ispunjavanje poreznih obveza za poduzeća; dovršila postojeće reforme u pogledu olakšavanja pristupa reguliranim profesijama.

Sastavljeno u Bruxellesu 8. srpnja 2014.

*Za Vijeće*

*Predsjednik*

P. C. PADOAN

---