

ODPORÚČANIE RADY**z 8. júla 2014,****ktoré sa týka národného programu reforiem Poľska na rok 2014 a ktorým sa predkladá stanovisko Rady ku konvergenčnému programu Poľska na rok 2014**

(2014/C 247/19)

RADA EURÓPSKEJ ÚNIE,

so zreteľom na Zmluvu o fungovaní Európskej únie, a najmä na jej článok 121 ods. 2 a článok 148 ods. 4,

so zreteľom na nariadenie Rady (ES) č. 1466/97 zo 7. júla 1997 o posilnení dohľadu nad stavmi rozpočtov a o dohľade nad hospodárskymi politikami a ich koordinácií⁽¹⁾, a najmä na jeho článok 9 ods. 2,

so zreteľom na odporúčanie Európskej komisie,

so zreteľom na uznesenia Európskeho parlamentu,

so zreteľom na závery Európskej rady,

so zreteľom na stanovisko Výboru pre zamestnanosť,

so zreteľom na stanovisko Hospodárskeho a finančného výboru,

so zreteľom na stanovisko Výboru pre sociálnu ochranu,

so zreteľom na stanovisko Výboru pre hospodársku politiku,

keďže:

- (1) Európska rada 26. marca 2010 schválila návrh Komisie o zavedení novej stratégie pre rast a zamestnanosť nazvanej Európa 2020, založenej na posilnenej koordinácii hospodárskych politík, ktorá sa zameriava na kľúčové oblasti, v ktorých sú potrebné opatrenia na zvýšenie potenciálu Európy v oblasti udržateľného rastu a konkurencieschopnosti.
- (2) Na základe návrhov Komisie prijala Rada 13. júla 2010 odporúčanie týkajúce sa všeobecných usmernení pre hospodárske politiky členských štátov a Únie (na roky 2010 až 2014) a 21. októbra 2010 prijala rozhodnutie týkajúce sa usmernení pre politiky zamestnanosti členských štátov⁽²⁾, ktoré spolu tvoria „integrované usmernenia“. Členské štáty boli vyzvané, aby tieto integrované usmernenia zohľadnili vo svojej vnútroštátnej hospodárskej politike a politike zamestnanosti.
- (3) Hlavy štátov alebo predsedovia vlád členských štátov 29. júna 2012 rozhodli o Pakte pre rast a zamestnanosť, v ktorom sa stanovuje koherentný rámec opatrení na vnútroštátnej úrovni, úrovni EÚ a na úrovni eurozóny s využitím všetkých možných stimulov, nástrojov a politík. Rozhodli o tom, že treba prijať opatrenie na úrovni členských štátov, a predovšetkým sa v plnej miere prihlásili k záväzku dosiahnuť ciele stratégie Európa 2020 a splniť odporúčania pre jednotlivé krajiny.
- (4) Rada 9. júla 2013 prijala odporúčanie⁽³⁾, ktoré sa týka národného programu reforiem Poľska na rok 2013, a predložila svoje stanovisko k aktualizovanému konvergenčnému programu Poľska na roky 2012 – 2016.

⁽¹⁾ Ú. v. ES L 209, 2.8.1997, s. 1.

⁽²⁾ Ponechané na rok 2014 rozhodnutím Rady 2014/322/EÚ zo 6. mája 2014 o usmerneniach pre politiky zamestnanosti členských štátov na rok 2014 (Ú. v. EÚ L 165, 4.6.2014, s. 49).

⁽³⁾ Ú. v. EÚ C 217, 30.7.2013, s. 63.

- (5) Komisia 13. novembra 2013 prijala ročný prieskum rastu, čo znamenalo začiatok európskeho semestra pre koordináciu hospodárskych politík na rok 2014. Komisia zároveň 13. novembra 2013 prijala na základe nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1176/2011⁽¹⁾ správu o mechanizme varovania, v ktorej Poľsko nie je uvedené medzi členskými štátmi, v súvislosti s ktorými sa vykoná hĺbkové preskúmanie.
- (6) Európska rada 20. decembra 2013 schválila priority na zabezpečenie finančnej stability a fiškálnej konsolidácie, ako aj opatrenia na posilnenie rastu. Zdôraznila, že je potrebné presadzovať diferencovanú fiškálnu konsolidáciu, ktorá podporuje rast, obnoviť bežné úverové podmienky pre hospodárstvo, podporovať rast a konkurencieschopnosť, riešiť problematiku nezamestnanosti a sociálnych dôsledkov krízy, ako aj modernizovať verejnú správu.
- (7) Poľsko predložilo 24. apríla 2014 svoj národný program reforiem na rok 2014 a svoj konvergenčný program na rok 2014. S cieľom zohľadniť prepojenia medzi nimi sa obidva programy posudzovali súčasne.
- (8) Cieľom rozpočtovej stratégie uvedenej v konvergenčnom programe na rok 2014 je dostať deficit do roku 2015 pod úroveň referenčnej hodnoty 3 % HDP stanovenej v zmluve a do roku 2018 dosiahnuť strednodobý cieľ. Strednodobý cieľ (–1 % HDP v štruktúrálnom vyjadrení) je prísnejší než požiadavka v Pakte stability a rastu. Pokiaľ ide o celkový deficit, ciele uvedené v konvergenčnom programe na rok 2014 zodpovedajú včasnej náprave nadmerného deficitu. Okrem toho, zatiaľ čo v roku 2014 je (prepočítaná) štruktúrálna úprava v súlade s odporúčaním Rady v rámci postupu pri nadmernom deficite, v roku 2015 nedosahuje požadované zlepšenie. Plánovaný (prepočítaný) ročný pokrok smerom k strednodobému cieľu je v rokoch po plánovanej náprave nadmerného deficitu nižší, než sa požaduje v Pakte stability a rastu. Z tohto dôvodu sú ciele programu čiastočne v súlade s požiadavkami Paktu stability a rastu. Predpokladá sa, že dlh verejnej správy počas programového obdobia zostane pod úrovňou 60 % HDP. Poľské orgány predpokladajú jeho prudký pokles z 57,1 % HDP v roku 2013 na 49,5 % v roku 2014, a to hlavne z dôvodu rozsiahleho jednorazového presunu aktív dôchodkových fondov, pričom na tejto úrovni zostane aj v roku 2015. Makroekonomický scenár, na ktorom sú založené rozpočtové prognózy uvedené v konvergenčnom programe, je realistický na rok 2014 a optimistický na rok 2015 vzhľadom na vyššiu mieru rastu reálneho HDP vo výške 3,8 % v porovnaní s hodnotou 3,4 % uvedenou v prognóze útvarov Komisie z jari 2014. Vychádzajúc zo svojho posúdenia konvergenčného programu a prognózy Komisie podľa nariadenia (ES) č. 1466/97 zastáva Rada názor, že zatiaľ čo Poľsko v roku 2014 podľa očakávania neprekročí strop celkového deficitu odporúčaný Radou, v roku 2015 jestvujú riziká pre udržateľnú nápravu nadmerného deficitu a neskôr pre primeraný postup úprav smerom k strednodobému cieľu.
- (9) Na zabezpečenie úspešnosti stratégie fiškálnej konsolidácie je dôležité, aby sa fiškálna konsolidácia opierala o komplexné štruktúrálné reformy. Nízky podiel výdavkov podporujúcich rast (vzdelávanie, výskum a inovácie) obmedzuje dlhodobé rastové vyhliadky. V dôsledku starnutia spoločnosti sa v strednodobom až dlhodobom horizonte očakáva značný nárast výdavkov na zdravotnú starostlivosť. Zaťaženie verejných financií by sa mohlo znížiť a prístup k zdravotnej starostlivosti by sa mohol zlepšiť posilnením systémov primárnej starostlivosti a posielania na vyšetrenia, ako aj využitím potenciálu zvýšenia nákladovej efektívnosti v oblasti nemocničnej starostlivosti. Problémom zostáva nízka daňová disciplína, najmä z hľadiska efektívnosti daňovej správy a úrovne administratívneho zaťaženia daňovníkov. Poľsko zároveň nedávno uverejnilo akčný plán na zlepšenie daňovej disciplíny a efektívnosti daňovej správy v rokoch 2014 – 2017. Poľsko má rozsiahly systém znížených sadzieb DPH, ktorý prispieva k najväčšej medzere v politike DPH v rámci Únie. Vedie k stratám daňových príjmov a zvyšovaniu nákladov na dodržiavanie daňovej disciplíny. Relatívne nízka je úroveň zdaňovania energie. V nedávnej minulosti sa podnikli kroky na zlepšenie fiškálneho rámca v Poľsku. Tento rámec by však mohol ťažiť zo zriadenia plnohodnotnej nezávislej fiškálnej rady zodpovednej za kontroly dodržiavania fiškálnych pravidiel *ex ante*, posúdenie makroekonomických a rozpočtových prognóz a analýzu dlhodobej udržateľnosti verejných financií, ako aj za hodnotenie dodržiavania fiškálnych pravidiel *ex post*.

(1) Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1176/2011 zo 16. novembra 2011 o prevencii a náprave makroekonomických nerovnováh (Ú. v. EÚ L 306, 23.11.2011, s. 25).

- (10) V priebehu uplynulého roka sa postupne zvyšovala nezamestnanosť mladých ľudí, a to čiastočne v dôsledku pretrvávajúceho nesúladu medzi výsledkami v oblasti vzdelávania a potrebami trhu práce, ako aj v dôsledku rastúceho podielu mladých ľudí, ktorí nie sú zamestnaní, ani nie sú v procese vzdelávania alebo odbornej prípravy. Napriek prebiehajúcej úsilie o reformu systému odborného vzdelávania a prípravy je potrebné v súlade s cieľmi záruky pre mladých ľudí ďalej uľahčiť prístup ku kvalitnej učňovskej príprave a k učeniu sa pracou, posilniť spoluprácu medzi školami a zamestnávateľmi a osloviť neevidovaných mladých ľudí. Prispôsobenie kvalifikácií požiadavkám trhu práce je mimoriadne dôležité aj v kontexte celoživotného vzdelávania, kde je účasť naďalej veľmi nízka, najmä pokiaľ ide o starších pracovníkov, ktorých schopnosti sú často prekované. Pretrvávajúca segmentácia trhu práce so širokým využívaním zmlúv na zamestnanie na dobu určitú, ako aj občianskoprávných zmlúv. Výskyt zamestnávania na dobu určitú je mimoriadne vysoký medzi mladými ľuďmi. Napriek tomu, že sa zmluvy na dobu určitú často považujú za nástroj umožňujúci nezamestnaným vstup na trh práce s perspektívou neskoršej zmeny na trvalú pracovnú zmluvu, zdá sa, že v prípade väčšiny poľských pracovníkov to neplatí, ak sa vezme do úvahy, že miera prechodu od zamestnania na dobu určitú k trvalému zamestnaniu je nízka, čo má tendenciu negatívne ovplyvňovať produktivitu a kvalitu ľudského kapitálu.
- (11) Účasť žien na trhu práce zostáva nízka. Poľsko prijalo niekoľko opatrení na zvýšenie zamestnanosti žien, a to vrátane zlepšenia prístupnosti služieb starostlivosti o najmenšie deti (detské jasle) a zvýšenia financovania materských škôl z verejných prostriedkov s cieľom podnietiť rodičov, aby svoje deti zapisovali do predprimárneho vzdelávania. Prístupnosť služieb starostlivosti o najmenšie deti je však stále nízka, a to predovšetkým vo vidieckych oblastiach, a rozdiely v prístupe k predprimárnemu vzdelávaniu pretrvávajú. V Poľsku je naďalej nízka účasť starších pracovníkov na trhu práce. Možnosti predčasného odchodu do dôchodku sa značne obmedzili, je však potrebné ďalšie úsilie na zvýšenie zamestnateľnosti starších pracovníkov a predĺženie skutočnej dĺžky pracovného života. Výzvou zostáva reforma osobitných dôchodkových systémov baníkov a poľnohospodárov. Dôchodkový systém poľnohospodárov (KRUS) stimuluje malých poľnohospodárov, aby zostávali v sektore poľnohospodárstva, čo vedie k skrytej nezamestnanosti vo vidieckych oblastiach a podnecuje tieňovú ekonomiku. Baníci naďalej požívajú výsady, pokiaľ ide o dôchodkové práva a požadovaný minimálny počet odpracovaných rokov. Obe dva dôchodkové systémy brzdia mobilitu pracovnej sily medzi sektormi a územiaми.
- (12) Poľsko patrí medzi tie členské štáty, ktoré majú najnižšiu úroveň výdavkov na výskum a vývoj, a je jednou z tých, ktoré vykazujú najhoršie výsledky, pokiaľ ide o všeobecné ukazovatele inovácie. Obzvlášť nízke sú výdavky súkromného sektora na výskum a vývoj. Nízke výdavky na výskum a vývoj sú spojené so slabou výskumnou a inovačnou činnosťou podnikov a s podnikateľským prostredím vyznačujúcim sa nedostatočnou podporou inovácií. Systém podpory inovácií v Poľsku nie je naklonený riziku, zväčša sa zakladá na grantoch, podporuje absorpciu technológií a ich transfer bez veľkého vplyvu na skutočne nové inovácie. Existujúce daňové stimuly pre výskum a vývoj sú neefektívne pri podpore vnútorného výskumu a vývoja zo strany súkromného sektora a využívajú ich len veľké spoločnosti. Poľské podniky sa vo veľkej miere opierajú o absorpciu technológií. Aj keď bol tento prístup úspešný pri zabezpečovaní zvyšovania produktivity a hospodárskeho rastu, v súčasnosti Poľsko potrebuje prejsť na model založený vo väčšej miere na domácich inováciách. Výzvou zostáva zvyšovanie inovačnej kapacity poľských podnikov, posilnenie prepojenia medzi vedou a priemyslom a vytváranie cieľných nástrojov prispôbených na celý inovačný cyklus.
- (13) Vo všetkých sektoroch poľského hospodárstva stále existuje veľmi vysoký potenciál ziskov vyplývajúcich zo zlepšenia energetickej účinnosti, ktoré by mohli podporiť rast, zlepšiť konkurencieschopnosť a prispieť k zníženiu energetickej závislosti Poľska. Domáca kapacita výroby energie zastaráva a elektrizačná sústava stále trpí preťažením, projekty na zvýšenie kapacity prepojenia so susednými členskými štátmi však napredujú. Kľúčovým problémom na trhu so zemným plynom zostáva nedostatočná diverzifikácia a hospodárska súťaž.
- (14) Nedostatočne rozvinutá dopravná a pevná širokopásmová infraštruktúra Poľska je naďalej významnou prekážkou rastu. Potrebné sú najmä značné investície do opotrebovanej železničnej siete na zvýšenie konkurencieschopnosti železničného sektora a dosiahnutie lepšej vyváženosti medzi cestnou a železničnou dopravou. V dobrom technickom stave je iba asi tretina z celkovej dĺžky 20 000 km prevádzkovaných železničných tratí. Neprestávajú problémy s včasnou realizáciou železničných projektov. Efektívne využívanie zdrojov sa môže zvýšiť pomocou zlepšenia odpadového hospodárstva.

- (15) Vymáhateľnosť zmluvného plnenia je v Poľsku zdĺhavá a postup pri získavaní stavebných povolení je dlhý a zatažujúci. Náklady na dodržiavanie daňovej disciplíny sú vysoké, čo v podnikateľskom prostredí predstavuje podstatný problém. Poľsko urobilo významný pokrok pri zavádzaní ambiciózne reformy na zjednodušenie prístupu k regulovaným profesiám.
- (16) Komisia vykonala v kontexte európskeho semestra komplexnú analýzu hospodárskej politiky Poľska. Posúdila národný program reforiem a konvergenčný program. Zohľadnila nielen ich význam pre udržateľnú fiškálnu a sociálno-ekonomickú politiku v Poľsku, ale aj ich súlad s pravidlami a usmerneniami EÚ vzhľadom na potrebu posilniť celkovú správu hospodárskych záležitostí Únie zabezpečením vstupov na úrovni EÚ do budúceho vnútroštátneho rozhodovania. Jej odporúčania v rámci európskeho semestra sa premietli do nižšie uvedených odporúčaní 1 až 6.
- (17) Rada na základe tohto posúdenia preskúmala konvergenčný program a jej stanovisko⁽¹⁾ sa premietlo najmä do nižšie uvedeného odporúčania 1,

TÝMTO ODPORÚČA, aby Poľsko v rokoch 2014 – 2015 prijalo opatrenia s cieľom:

1. Posilniť rozpočtovú stratégiu na zabezpečenie udržateľnej nápravy nadmerného deficitu do roku 2015 prostredníctvom dosiahnutia úsilia o štrukturálnu úpravu špecifikovaného v odporúčaní Rady v rámci postupu pri nadmernom deficite. Po náprave nadmerného deficitu a až do dosiahnutia strednodobého cieľa sledovať ako referenčnú hodnotu ročnú štrukturálnu úpravu vo výške 0,5 % HDP. Trvalá náprava fiškálnych nerovnováh si vyžaduje dôveryhodné vykonávanie ambiciózných štrukturálnych reforiem v záujme zvýšenia schopnosti prispôbiť sa a podpory rastu a zamestnanosti. V tejto súvislosti minimalizovať škrtly investícií podporujúcich rast, zlepšiť zacielenie sociálnych politík a nákladovú účinnosť výdavkov, ako aj celkovú efektívnosť sektora zdravotnej starostlivosti, rozšíriť daňový základ napríklad riešením otázky rozsiahleho systému znížených sadzieb DPH a zlepšiť daňovú disciplínu predovšetkým zvýšením efektívnosti daňovej správy. Zriadiť nezávislú fiškálnu radu.
2. V súlade s cieľmi záruky pre mladých ľudí zintenzívniť úsilie o zníženie nezamestnanosti mladých ľudí, najmä pokračovaním zvyšovania relevantnosti vzdelania pre potreby trhu práce, zvyšovaním prístupnosti učňovskej prípravy a miest na učenie sa pracou a posilnením dosahu na neevidovaných mladých ľudí, ako aj spolupráce medzi školami a zamestnávateľmi. Zvýšiť účasť dospelých na celoživotnom vzdelávaní, aby sa ponuka kvalifikácií prispôbila dopytu po nich. Bojovať proti segmentácii trhu práce vystupňovaním úsilia o zabezpečenie lepšieho prechodu zo zamestnania na dobu určitú do trvalého zamestnania a obmedzením nadmerného využívania občianskoprávných zmlúv.
3. Pokračovať v úsilí o zvýšenie účasti žien na trhu práce, najmä prostredníctvom ďalších krokov na zlepšenie prístupnosti finančne dostupnej kvalitnej starostlivosti o deti a predprimárneho vzdelávania, ako aj zabezpečenia stabilného financovania. Začleniť poľnohospodárov do všeobecného dôchodkového systému, počnúc tým, že sa zrýchli vytvorenie systému posudzovania a evidencie príjmov poľnohospodárov. Postupne zrušiť osobitný dôchodkový systém baníkov s cieľom integrovať ich do všeobecného systému. Poskytnúť oporu všeobecnej dôchodkovej reforme zintenzívnením úsilia na podporu zamestnateľnosti starších pracovníkov v záujme zvýšenia veku odchodu z trhu práce do dôchodku.
4. Zvýšiť účinnosť daňových stimulov pri podpore výskumu a vývoja v súkromnom sektore ako súčasť úsilia o posilnenie prepojenia medzi politikou v oblasti výskumu, inovácií a priemyslu, ako aj zlepšiť zacielenie existujúcich nástrojov na rôznych stupňoch inovačného cyklu.

⁽¹⁾ Podľa článku 9 ods. 2 nariadenia (ES) č. 1466/97.

5. Obnoviť a rozšíriť kapacitu výroby energie a zvýšiť efektívnosť pozdĺž celého energetického reťazca. Zvýšiť rýchlosť a rozsah rozvoja elektrizačnej sústavy vrátane cezhraničných prepojení so susednými členskými štátmi a vybudovať prepojovací plynovod s Litvou. Bez ďalšieho odkladu zabezpečiť účinnú realizáciu investičných projektov v oblasti železníc a zvýšiť administratívnu kapacitu tohto sektora. Zintenzívniť úsilie o rozšírenie pevného širokopásmového pokrytia. Zlepšiť nakladanie s odpadom.
6. Podniknúť ďalšie kroky na zlepšenie podnikateľského prostredia prostredníctvom zjednodušenia vymáhateľnosti zmluvného plnenia a požiadaviek na stavebné povolenie. Vystupňovať úsilie o zníženie nákladov a skrátenie času, ktorý podniky vynaložia na dodržiavanie daňovej disciplíny. Dokončiť prebiehajúcu reformu zameranú na uľahčenie prístupu k regulovaným profesiám.

V Bruseli 8. júla 2014

Za Radu

predseda

P. C. PADOAN
