

PRIPOROČILO SVETA**z dne 8. julija 2014****v zvezi z nacionalnim programom reform Poljske za leto 2014 in mnenje Sveta o konvergenčnem programu Poljske za leto 2014**

(2014/C 247/19)

SVET EVROPSKE UNIJE –

ob upoštevanju Pogodbe o delovanju Evropske unije ter zlasti člena 121(2) in člena 148(4) Pogodbe,

ob upoštevanju Uredbe Sveta (ES) št. 1466/97 z dne 7. julija 1997 o okrepitvi nadzora nad proračunskim stanjem ter o nadzoru in usklajevanju gospodarskih politik⁽¹⁾ in zlasti člena 9(2) Uredbe,

ob upoštevanju priporočila Evropske komisije,

ob upoštevanju resolucij Evropskega parlamenta,

ob upoštevanju sklepov Evropskega sveta,

ob upoštevanju mnenja Odbora za zaposlovanje,

ob upoštevanju mnenja Ekonomsko-finančnega odbora,

ob upoštevanju mnenja Odbora za socialno zaščito,

ob upoštevanju mnenja Odbora za ekonomsko politiko,

ob upoštevanju naslednjega:

- (1) Evropski svet je 26. marca 2010 potrdil predlog Komisije, da začne izvajati novo strategijo za delovna mesta in rast Evropa 2020, ki temelji na okrepljenem usklajevanju ekonomskih politik ter se osredotoča na ključna področja, na katerih je potrebno ukrepanje za spodbuditev potenciala Evrope za trajnostno rast in konkurenčnost.
- (2) Svet je na predlog Komisije 13. julija 2010 sprejel priporočilo o širših smernicah za ekonomske politike držav članic in Unije (2010–2014) ter 21. oktobra 2010 sklep o smernicah za politike zaposlovanja držav članic⁽²⁾, ki skupaj tvorita integrirane smernice. Države članice so bile pozvane, naj integrirane smernice upoštevajo v nacionalnih ekonomskih politikah in politikah zaposlovanja.
- (3) Voditelji držav oziroma vlad držav članic so 29. junija 2012 sprejeli Pakt za rast in delovna mesta, ki z uporabo vseh razpoložljivih vzvodov, instrumentov in politik zagotavlja skladen okvir za ukrepanje na nacionalni ravni, ravni EU in ravni euroobmočja. Določili so ukrepe, ki jih morajo sprejeti države članice, in zlasti izrazili polno zavezanost k doseganju ciljev strategije Evropa 2020 ter izvajanju priporočil za posamezne države.
- (4) Svet je 9. julija 2013 sprejel priporočilo⁽³⁾ v zvezi z nacionalnim programom reform Poljske za leto 2013 in dal mnenje o posodobljenem konvergenčnem programu Poljske za obdobje 2012–2016.

⁽¹⁾ UL L 209, 2.8.1997, str. 1.

⁽²⁾ Za leto 2014 ostajajo nespremenjene v skladu s Sklepom Sveta 2014/322/EU z dne 6. maja 2014 o smernicah za politike zaposlovanja držav članic za leto 2014 (UL L 165, 4.6.2014, str. 49).

⁽³⁾ UL C 217, 30.7.2013, str. 63.

- (5) Komisija je 13. novembra 2013 sprejela letni pregled rasti, ki zaznamuje začetek evropskega semestra za usklajevanje ekonomskih politik za leto 2014. Komisija je 13. novembra 2013 na podlagi Uredbe (EU) št. 1176/2011 Evropskega parlamenta in Sveta⁽¹⁾ sprejela tudi poročilo o mehanizmu opozarjanja, v katerem Poljske ni opredelila kot ene od držav članic, za katere je treba opraviti poglobljen pregled.
- (6) Evropski svet je 20. decembra 2013 potrdil prednostne naloge za zagotavljanje finančne stabilnosti, konsolidacije javnih financ in ukrepanja za spodbujanje rasti. Poudaril je potrebo po doseganju diferencirane, rasti prijazne konsolidacije javnih financ, ponovni vzpostavitvi normalnih pogojev kreditiranja gospodarstva, spodbujanju rasti in konkurenčnosti, odpravljanju brezposelnosti in socialnih posledic krize ter modernizaciji javne uprave.
- (7) Poljska je 24. aprila 2014 predložila nacionalni program reform za leto 2014, 30. aprila 2014 pa še svoj konvergenčni program za leto 2014. Programa sta bila ocenjena istočasno, da bi se upoštevala njuna medsebojna povezanost.
- (8) Cilj proračunske strategije iz konvergenčnega programa za leto 2014 je zmanjšati primanjkljaj pod referenčno vrednost iz Pogodbe v višini 3 % BDP do leta 2015 in doseči srednjeročni cilj do leta 2018. Srednjeročni cilj (1 % BDP v strukturnem smislu) je strožji od zahtev Pakta za stabilnost in rast. Cilji glede nominalnega primanjkljaja iz konvergenčnega programa za leto 2014 so v skladu s pravočasno odpravo čezmernega primanjkljaja. Poleg tega je (preračunana) strukturna prilagoditev leta 2014 sicer v skladu s priporočilom Sveta v okviru postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem, vendar je pod zahtevanim izboljšanjem za leto 2015. V letih po načrtovani odpravi čezmernega primanjkljaja je načrtovan (preračunan) letni napredek za doseglo srednjeročnega cilja nižji od zahtev Pakta za stabilnost in rast. Zato so programski cilji delno v skladu z zahtevami Pakta za stabilnost in rast. Dolg sektorja država naj bi v programskem obdobju ostal pod 60 % BDP. Poljski organi predvidevajo, da se bo močno zmanjšal s 57,1 % BDP leta 2013 na 49,5 % leta 2014, in sicer predvsem zaradi velikih, enkratnih prenosov sredstev pokojninskega sklada, leta 2015 pa naj bi ostal na tej ravni. Makroekonomski scenarij, na katerem temeljijo proračunske napovedi v konvergenčnem programu, je verjeten za leto 2014 in optimističen za leto 2015 z višjo stopnjo rasti realnega BDP v višini 3,8 % v primerjavi s 3,4 % v pomladanski napovedi služb Komisije iz leta 2014. Na podlagi ocene konvergenčnega programa in napovedi Komisije v skladu z Uredbo (ES) št. 1466/97 Svet meni, da bo sicer Poljska po pričakovanjih ostala pod zgornjo mejo glede nominalnega primanjkljaja, ki jo je za leto 2014 priporočil Svet, vendar obstajajo tveganja glede trajne odprave čezmernega primanjkljaja leta 2015 in pozneje glede ustreznega poteka prilagoditve v smeri srednjeročnega cilja.
- (9) Da bi bila strategija fiskalne konsolidacije uspešna, morajo fiskalno konsolidacijo spremljati obsežne strukturne reforme. Nizek delež odhodkov, ki spodbujajo rast (tj. za izobraževanje, raziskave in inovacije) ovira dolgoročne možnosti za rast. Zaradi staranja prebivalstva se bo po pričakovanjih poraba za zdravstveno varstvo v srednje- in dolgoročnem obdobju občutno povečala. Breme za javne finance bi bilo mogoče zmanjšati in izboljšati dostop do zdravstvenega varstva z okrepitvijo osnovnega zdravstvenega varstva in sistemov napotitve ter izrabo potenciala za večjo stroškovno učinkovitost bolnišnične oskrbe. Nizka stopnja izpolnjevanja davčnih obveznosti je še vedno problem, zlasti v smislu učinkovitosti davčne uprave in ravni upravne obremenitve davkoplačevalcev. Hkrati je Poljska pred kratkim objavila akcijski načrt za izboljšanje izpolnjevanja davčnih obveznosti in učinkovitosti davčne uprave v letih 2014–2017. Poljska ima sistem znižanih stopenj DDV, ki prispeva k najvišji vrzeli na področju politike glede DDV v Uniji. Povzroča izgube prihodkov in povečuje stroške upoštevanja davčnih predpisov. Raven obdavčitve energije je relativno nizka. V zadnjih letih so bili sprejeti ukrepi za izboljšanje poljskega fiskalnega okvira. Kljub temu pa bi okviru koristila uvedba popolnoma neodvisnega fiskalnega sveta, ki bi bil odgovoren za predhodno preverjanje upoštevanja fiskalnih predpisov, oceno makroekonomskih in proračunskih napovedi ter analizo dolgoročne vzdržnosti javnih financ kakor tudi naknadno oceno upoštevanja fiskalnih predpisov.

⁽¹⁾ Uredba (EU) št. 1176/2011 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. novembra 2011 o preprečevanju in odpravljanju makroekonomskih neravnotežij (UL L 306, 23.11.2011, str. 25).

- (10) Brezposelnost mladih se je v zadnjem letu postopoma povečevala, kar je bilo deloma posledica sedanje neuskkljenosti med rezultati izobraževanja in potrebami na trgu dela kot tudi vedno večjega deleža mladih, ki niso zaposleni in se ne izobražujejo ali usposablajo. Kljub sedanjim prizadevanjem za reformo sistema poklicnega izobraževanja in usposabljanja je treba v skladu s cilji jamstva za mlade še dodatno olajšati dostop do kakovostnega vajištva in učenja ob delu, okrepiti sodelovanje med šolami in delodajalci ter pomagati neregistriranim mladim. Prilagoditev znanj in spretnosti potrebam na trgu dela je tudi posebej pomembna v okviru vseživljenjskega učenja, kjer je udeležba še vedno zelo nizka, zlasti starejših delavcev, katerih znanja so pogosto zastarela. Še vedno je prisotna segmentacija trga dela s široko uporabo pogodb za določen čas in civilnopravnih pogodb. Zaposlovanje za določen čas je še zlasti pogosto med mladimi. Čeprav se zaposlovanje za določen čas pogosto šteje za instrument, s katerim brezposelni vstopijo na trg delovne sile z namenom poznejše pridobitve stalne pogodbe, se zdi, da to ne velja za večino delavcev na Poljskem, saj je stopnja prehoda iz zaposlitve za določen čas k stalni zaposlitvi nizka, kar ponavadi negativno vpliva na produktivnost in kakovost človeškega kapitala.
- (11) Udeležba žensk na trgu dela je še vedno nizka. Poljska je sprejela več ukrepov za povečanje zaposlenosti žensk, vključno s povečanjem razpoložljivosti zgodnjega otroškega varstva (jasli) in povečanjem javnega financiranja za vrtce za spodbujanje staršev, da svoje otroke vpišejo v predšolsko izobraževanje. Kljub temu pa je razpoložljivost zgodnjega otroškega varstva zlasti na podeželskih območjih še vedno nizka in razlike v dostopnosti predšolskega izobraževanja ostajajo. Udeležba starejših delavcev na trgu dela na Poljskem ostaja nizka. Možnosti predčasne upokojevanja so se znatno zmanjšale, vendar so potrebna dodatna prizadevanja za povečanje zaposljivosti starejših delavcev in dejanskega trajanja delovne dobe. Še vedno predstavlja izziv reforma posebnih pokojninskih ureditev za rudarje in kmete. Ureditev za kmete (KRUS) ustvarja spodbude za majhne kmete, da ostanejo v kmetijskem sektorju, kar povzroča skrito brezposelnost na podeželju in spodbuja sivo ekonomijo. Rudarji še vedno uživajo privilegije glede pokojninskih pravic in potrebne minimalne delovne dobe. Obe pokojninski ureditvi ovirata sektorsko in teritorialno mobilnost delovne sile.
- (12) Poljska se uvršča med države članice z najnižjo ravno izdatkov za raziskave in razvoj, pri splošnih kazalnikih inovacij pa je med državami z najslabšimi rezultati. Še zlasti nizek je njen delež izdatkov za raziskave in razvoj v zasebnem sektorju. Poleg nizke porabe za raziskave in razvoj je tudi raziskovalna in inovacijska dejavnost podjetij šibka, poslovno okolje pa ni dovolj naklonjeno inovacijam. Sistem za podporo inovacijam na Poljskem ni bil prilagojen tveganjem in je temeljil predvsem na nepovratnih sredstvih, absorpciji podporne tehnologije in prenosu, brez velikega vpliva na resnično nove inovacije. Obstoječe davčne spodbude za raziskave in razvoj so neučinkovite pri spodbujanju notranjih raziskav in razvoja zasebnega sektorja ter jih uporabljajo samo velika podjetja. Poljska podjetja so se v veliki meri opirala na absorpcijo tehnologije. To je Poljski sicer omogočilo povečanje produktivnosti in gospodarske rasti, vendar se mora zdaj preusmeriti v bolj domač model, ki bi temeljil na inovacijah. Še vedno ostaja izziv povečanje inovacijske zmogljivosti poljskih podjetij, izboljšanje povezave med znanostjo in industrijo ter razvoj ciljnih instrumentov, ki so prilagojeni celotnemu ciklu inovacij.
- (13) Poljska še ni v celoti izkoristila svojega velikega potenciala za povečanje energetske učinkovitosti v vseh sektorjih gospodarstva in taki energetske prihranki bi lahko spodbudili rast, izboljšali konkurenčnost ter prispevali k zmanjšanju energetske odvisnosti Poljske. Domače zmogljivosti za proizvodnjo energije so vse bolj zastarele in elektroenergetsko omrežje je še vedno preobremenjeno, vendar napredujejo načrti za vzpostavitev večje zmogljivosti za povezovanje s sosednjimi državami članicami. Glavni problem na trgu zemeljskega plina je še vedno pomanjkanje diverzifikacije in konkurence.
- (14) Nezadostno razvita prometna in fiksna širokopasovna infrastruktura Poljske še vedno pomembno ovira rast. Potrebne so zlasti obsežne naložbe v izrabljeno železniško omrežje, da bi se povečala konkurenčnost železniškega sektorja ter doseglo boljše ravnovesje med cestnim in železniškim prometom. Samo približno tretjina od skupno okoli 20 000 km železniških prog, ki se uporabljajo, je v dobrem tehničnem stanju. Težave s pravočasnim izvajanjem železniških projektov se nadaljujejo. Učinkovito rabo virov je mogoče povečati z izboljšanjem ravnanja z odpadki.

- (15) Izvrševanje pogodb na Poljskem je dolgotrajno, postopek za pridobitev gradbenih dovoljenj pa je dolg in zapleten. Stroški izpolnjevanja davčnih obveznosti so visoki, kar predstavlja velik problem v poslovnem okolju. Poljska je dosegla znaten napredek pri izvajanju ambiciozne reforme olajšanja dostopa do reguliranih poklicev.
- (16) V okviru evropskega semestra je Komisija izvedla obsežno analizo poljske ekonomske politike. Ocenila je nacionalni program reform in konvergenčni program. Glede na to, da je treba okrepiti splošno gospodarsko upravljanje Unije z vključitvijo prispevka na ravni EU v prihodnje nacionalne odločitve, Komisija pri tem ni upoštevala le pomena teh programov za vzdržno fiskalno in socialno-ekonomsko politiko na Poljskem, ampak tudi spoštovanje pravil in smernic EU. Njena priporočila v okviru evropskega semestra so izražena v priporočilih iz točk 1 do 6 v nadaljevanju.
- (17) Svet je ob upoštevanju te ocene preučil konvergenčni program, njegovo mnenje⁽¹⁾ pa je izraženo zlasti v priporočilu v točki 1 v nadaljevanju –

PRIPOROČA, da Poljska v obdobju 2014–2015 ukrepa, tako da:

1. Okrepi proračunsko strategijo, da se do leta 2015 odpravi čezmerni primanjkljaj na vzdržen način, in sicer prek strukturne prilagoditve, kot je določeno v priporočilu Sveta v okviru postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem. Po odpravi čezmernega primanjkljaja in dokler ni dosežen srednjeročni cilj si prizadeva za letno strukturno prilagoditev z referenčno vrednostjo 0,5 % BDP. Za trajno odpravo proračunskih neravnovesij je potrebno verodostojno izvajanje ambicioznih strukturnih reform za povečanje zmožnosti prilagajanja ter okrepitev rasti in zaposlovanja. V zvezi s tem čim bolj omeji zniževanje naložb, ki spodbujajo rast, izboljša ciljno usmerjenost socialnih politik ter stroškovno učinkovitost porabe in splošno učinkovitost zdravstvenega sektorja, razširi davčno osnovo, na primer z ureditvijo vprašanja obsežnega sistema znižanih stopenj DDV, in izboljša izpolnjevanje davčnih obveznosti, zlasti s povečanjem učinkovitosti davčne uprave. Ustanovi neodvisen fiskalni svet.
2. Okrepi prizadevanja za zmanjšanje brezposelnosti mladih, zlasti z dodatnim izboljšanjem ustreznosti izobraževanja za potrebe trga dela, povečanjem razpoložljivosti vajeništva in mest za učenja ob delu ter okrepitevijo vključevanja neregistriranih mladih ter sodelovanja med šolami in delodajalci v skladu s cilji jamstva za mlade. Poveča udeležbo odraslih v vseživljenjskem učenju, da bi se ponudba znanj in spretnosti prilagodila povpraševanju po njih. Odpravlja segmentacijo trga dela, tako da poveča prizadevanja za zagotavljanje boljšega prehoda iz zaposlitve za določen čas v zaposlitev za nedoločen čas ter zmanjša pretirano uporabo civilnopravnih pogodb.
3. Si še naprej prizadeva povečati udeležbo žensk na trgu dela, zlasti z nadaljnjimi ukrepi za povečanje razpoložljivosti cenovno dostopnega in kakovostnega otroškega varstva in predšolskega izobraževanja ter z zagotavljanjem stabilnega financiranja. Vključi kmete v splošni pokojninski sistem, tako da pospeši vzpostavitev sistema za ocenjevanje in evidentiranje prihodkov kmetov. Postopoma naj ukine posebno pokojninsko ureditev za rudarje in slednje vključi v splošni sistem. Dopolni splošno pokojninsko reformo z dodatnimi prizadevanji za povečanje zaposljivosti starejših delavcev, da bi se povišala povprečna starost ob izstopu iz trga dela.
4. Izboljša učinkovitost davčnih spodbud pri spodbujanju raziskav in razvoja v zasebnem sektorju kot del prizadevanj za okrepitev povezav med politikami na področju raziskav, inovacij in industrije ter bolje ciljno usmerja obstoječe instrumente na različnih stopnjah cikla inovacij.

⁽¹⁾ V skladu s členom 9(2) Uredbe (ES) št. 1466/97.

5. Prenovi in razširi naj zmogljivosti za proizvodnjo energije ter poveča energetska učinkovitost v celotni energetske verigi. Pospeši in razširi razvoj elektroenergetskega omrežja, vključno s čezmejnimi povezavami s sosednjimi državami članicami in zgradi povezovalni plinovod z Litvo. Nemudoma zagotovi učinkovito izvajanje projektov za naložbe v železnice in izboljša upravne zmogljivosti v tem sektorju. Okrepi prizadevanja za povečanje pokritosti s fiksnimi širokopasovnimi povezavami. Izboljša ravnanje z odpadki.
6. Sprejme dodatne ukrepe za izboljšanje poslovnega okolja, tako da se poenostavijo izvrševanje pogodb in zahteve za pridobitev gradbenega dovoljenja. Okrepi prizadevanja, da se zmanjšajo stroški in čas, ki ga podjetja porabijo za izpolnjevanje davčnih obveznosti. Dokonča sedanjo reformo za olajšanje dostopa do reguliranih poklicev.

V Bruslju, 8. julija 2014

Za Svet

Predsednik

P. C. PADOAN
