

PRIPOROČILO SVETA**z dne 12. julija 2016****v zvezi z nacionalnim programom reform Poljske za leto 2016 in mnenje Sveta o konvergenčnem programu Poljske za leto 2016**

(2016/C 299/04)

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) Komisija je 26. novembra 2015 sprejela letni pregled rasti, ki zaznamuje začetek evropskega semestra za usklajevanje ekonomskih politik za leto 2016. Evropski svet je na zasedanju 17. in 18. marca 2016 potrdil prednostne naloge iz letnega pregleda rasti. Komisija je 26. novembra 2015 na podlagi Uredbe (EU) št. 1176/2011 Evropskega parlamenta in Sveta ⁽²⁾ sprejela poročilo o mehanizmu opozarjanja, v katerem Poljske ni opredelila kot eno od držav članic, za katere bo opravljen poglobljen pregled.
- (2) Poročilo o državi za Poljsko za leto 2016 je bilo objavljeno 26. februarja 2016. V njem je bil ocenjen napredek Poljske pri izvajanju priporočil za posamezne države, ki jih je Svet sprejel 14. julija 2015, in doseganju njenih nacionalnih ciljev iz strategije Evropa 2020.
- (3) Poljska je 28. aprila 2016 predložila nacionalni program reform za leto 2016 in konvergenčni program za leto 2016. Programa sta bila ocenjena istočasno, da bi se upoštevala njuna medsebojna povezanost.
- (4) Ustrezna priporočila za posamezne države so bila obravnavana pri načrtovanju programov evropskih strukturnih in investicijskih skladov za obdobje 2014–2020. Kot je predvideno v členu 23 Uredbe (EU) št. 1303/2013

⁽¹⁾ UL L 209, 2.8.1997, str. 1.⁽²⁾ 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).

Evropskega parlamenta in Sveta ⁽¹⁾, lahko Komisija od države članice zahteva, da pregleda svoj partnerski sporazum in ustrezne programe ter predlaga njihove spremembe, kadar je to potrebno za podporo izvajanju ustreznih priporočil Sveta. Komisija je zagotovila dodatne podrobnosti o tem, kako bo uporabila to določbo, v smernicah o uporabi ukrepov za povezovalne uspešnosti evropskih strukturnih in investicijskih skladov z dobrim gospodarskim upravljanjem.

- (5) Za Poljsko trenutno velja preventivni del Pakta za stabilnost in rast. Vlada v konvergenčnem programu za leto 2016 načrtuje, da se bo nominalni primanjkljaj povečal z 2,6 % BDP v letu 2015 na 2,9 % BDP v letu 2017, nato pa se v letu 2019 zmanjšal na 1,3 % BDP. Srednjeročni proračunski cilj – primanjkljaj v višini 1 % BDP v strukturnem smislu – predvidoma ne bo dosežen do leta 2019, tj. v obdobju, ki ga zajema program. V skladu s konvergenčnim programom naj bi se delež javnega dolga v BDP povečal z 51,3 % v letu 2015 na 52,5 % v letu 2017 in se nato v letu 2019 zmanjšal na 50,4 %. Makroekonomski scenarij, na katerem temeljijo te proračunske projekcije, je za leto 2016 verjeten, za poznejše obdobje pa ugoden. Glede na pomladansko napoved Komisije iz leta 2016 obstaja tveganje znatnega odklona od priporočene prilagoditve v letu 2016 in ob nespremenjenih politikah tudi v letu 2017. Svet na podlagi ocene konvergenčnega programa in ob upoštevanju pomladanske napovedi Komisije iz leta 2016 meni, da obstaja tveganje, da Poljska ne bo izpolnjevala določb Pakta za stabilnost in rast. Zato bodo za zagotovitev skladnosti v letih 2016 in 2017 potrebni dodatni ukrepi.
- (6) Poljska je edina država članica brez polno usposobljenega neodvisnega fiskalnega sveta in brez znanih načrtov za njegovo ustanovitev, čeprav ima neodvisne fiskalne institucije, ki opravljajo nekatere od njegovih funkcij. Poleg zgornje meje za dolg, določene v poljski ustavi, je Poljska leta 2013 uvedla stabilizacijsko pravilo za odhodke, ki je bilo prvič v celoti uporabljeno v proračunu za leto 2015. To pravilo pa je bilo decembra 2015 spremenjeno in bo omogočalo višje odhodke, zlasti ob sedanjih nizki inflaciji. Zaradi neugodnega začetnega proračunskega položaja in predvidenega povečanja stroškov, povezanih s staranjem prebivalstva, zlasti za zdravstveno varstvo, obstajajo znatna tveganja za fiskalno vzdržnost v dolgoročnejšem obdobju. Z vidika vzdržnosti dolga je ob nespremenjenih politikah srednjeročno fiskalno tveganje visoko zaradi predvidenega povečanja dolga.
- (7) Prihodki iz naslova DDV za leto 2015 kot delež BDP naj bi ostali nizki kljub do zdaj uvedenim ukrepom, ki vključujejo mehanizem obrnjene davčne obveznosti in solidarno odgovornost podjetij v občutljivih sektorjih. Povečanje pobiranja DDV in boj proti goljufijam na področju DDV sta prednostni nalogi vlade in v zvezi s tem se pripravlja strategija. Pričakuje se, da bodo vanjo vključeni ukrepi, kot so nova informacijska orodja za odkrivanje goljufij na področju DDV in boj proti njim ter reforma davčne uprave. Nižja zgornja meja za gotovinska plačila med podjetji bo uvedena januarja 2017. Poljska se še vedno sooča z dolgotrajnim izzivom neučinkovite davčne uprave. Količnik stroškov pobiranja, tj. razmerje med upravnimi stroški in čistim zbranim davčnim prihodkom, je najvišji v Uniji.
- (8) Poljska še naprej uporablja znižane stopnje DDV za veliko število proizvodov in storitev. To prispeva k izgubi prihodkov in zmanjšuje učinkovitost sistema DDV. Podatki kažejo, da znižane stopnje DDV niso učinkovit instrument socialne politike, zlasti ker niso posebej ciljno usmerjene v ranljiva gospodinjstva. Ponavadi v praksi pomenijo znatno subvencioniranje bogatih davkoplačevalcev. Socialne ugodnosti in davki od dohodkov veljajo za bolj ciljno usmerjene instrumente in zato ustrežnejše za doseganje prerazdelitvenih ciljev. Potencialne izgube prihodkov zaradi znižanih stopenj DDV in neobveznih oprostitev so med najvišjimi v Uniji.
- (9) Poljski trg dela se kljub nedavnim izboljšavam sooča z velikimi izzivi – staranjem delovne sile, nizko produktivnostjo in veliko segmentacijo trga dela. Temu se pridružujejo slabosti v izobraževalnem sistemu. Ta se je sicer v zadnjih letih precej izboljšal, vendar učencev še vedno ne opremi v zadostni meri s prečnimi spretnostmi, potrebnimi za trg dela, ki se hitro spreminja, in inovacije. Razmeroma nizka povprečna raven poljskega visokošolskega izobraževanja in znanosti negativno vpliva na kakovost ponudbe. Stopnja internacionalizacije visokošolskega izobraževanja na Poljskem je zelo omejena, tako glede števila tujih študentov kot glede udeležbe v mednarodnem znanstvenem sodelovanju. Model financiranja visokošolskega izobraževanja premalo spodbuja kakovost, saj večinoma uporablja pretekle uvrstitve univerz in kvantitativne spremenljivke, kot je število

⁽¹⁾ Uredba (EU) št. 1303/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o skupnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu, Kohezijskem skladu, Evropskem kmetijskem skladu za razvoj podeželja in Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo, o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu, Kohezijskem skladu in Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo ter o razveljavitvi Uredbe Sveta (ES) št. 1083/2006 (UL L 347, 20.12.2013, str. 320).

študentov in univerzitetnega osebja. Po mnenju delodajalcev diplomanti nimajo dovolj prečnih spretnosti, kot so reševanje problemov, kritično razmišljanje ali timsko delo. Udeležba v vseživljenjskem učenju je nizka, poklicno izobraževanje in usposabljanje pa ne ustrežata potrebam trga.

- (10) Medtem ko sta se razpoložljivost in uporaba predšolske vzgoje in izobraževanja v zadnjih letih znatno povečali, je razpoložljivost varstva za najmlajše še vedno med najnižjimi v Uniji. Dvig starosti otrok ob vstopu v obvezno šolanje na sedem let in odprava obvezne predšolske vzgoje za petletnike skupaj z novim otroškim dodatkom lahko negativno vpliva na udeležbo na trgu dela, zlasti žensk, zato je to treba pozorno spremljati.
- (11) Kljub močnemu porastu zaposlitev za nedoločen čas v letu 2015 je delež zaposlitev za določen čas na Poljskem med najvišjimi v Uniji. Poljska je nedavno sprejela več ukrepov za zmanjšanje segmentacije trga dela. Sprejete so bile spremembe delovnopravne zakonodaje, povečali so se prispevki za socialno varnost v zvezi z nekaterimi civilnopravnimi pogodbami in januarja 2017 naj bi bila uvedena minimalna urna postavka za osebe, ki delajo po civilnopravnih pogodbah. Nekateri elementi delovnopravne zakonodaje pa ustvarjajo negativne spodbude za delodajalce, da bi zaposlovali za nedoločen čas, in uporaba teh pogodb ostaja omejena. Razlog je predvsem v zapletenosti delovne zakonodaje in visokih implicitnih stroškov odpuščanja zaposlenih po takih pogodbah. Ti vključujejo visoke postopkovne stroške, stroške, povezane z dolgotrajnimi in negotovimi mehanizmi za reševanje sporov, ter določbe, kot je posebno varstvo starejših delavcev pred odpuščanjem.
- (12) Preferencialne ureditve socialne varnosti za posamezne sektorje, zlasti visoko subvencionirane pokojninske sheme za kmete in rudarje, pomenijo visoke proračunske stroške in lahko prispevajo k zmanjšanju mobilnosti delavcev. Število zavarovanih oseb v okviru posebnega sistema socialne varnosti za kmete se od leta 2007 počasi zmanjšuje in naj bi po predvidevanjih vlade v letu 2019 znašalo 1,18 milijona oseb, medtem ko se bo število upravičencev do pokojnin, ki znaša 1,229 milijona, do leta 2018 verjetno povečalo. Od leta 2011 je raven javnofinančnih odhodkov za kmetijski sklad socialnega zavarovanja (KRUS) stalna pri 1 % BDP. Za kmete ne obstaja splošna davčna obveznost ali obvezna uporaba sistema računovodenja, samofinanciranje KRUS pa je nizko. Leta 2014 je bilo na Poljskem 1,382 milijona kmetij, od tega jih je 52 % manjših od 5 ha (po podatkih nacionalnega statističnega urada). Rudarji so izvzeti iz splošnega sistema pokojninskega zavarovanja z vnaprej določenimi prispevki, saj zanje veljajo posebni preferencialni multiplikacijski koeficienti, kar predstavlja znaten letni strošek za javne finance v višini več kot 0,5 % BDP. Neugodni demografski obeti se že odražajo v upadanju delovno sposobnega prebivalstva. Zato je pozitiven trend pri zaposlovanju, zlasti starejših delavcev, bistvenega pomena, tudi zaradi ohranjanja ustreznosti in vzdržnosti javnega pokojninskega sistema. Čeprav se je povprečna dejanska upokojitvena starost v zadnjih letih povečala, je še vedno precej pod zakonsko določeno upokojitveno starostjo. Zato je zvišanje dejanske upokojitvene starosti ključno za prihodnjo dolgoročno ustreznost pokojnin in stabilnost javnih financ, pa tudi za povečanje udeležbe na trgu dela.
- (13) V prometnih, energetskih in komunikacijskih omrežjih so kljub znatnim vlaganjem v zadnjih letih še vedno prisotna ozka grla in pomanjkljivosti. Ovire v zvezi z delovanjem javne uprave, obdavčenjem, okoljem za raziskovalne, razvojne in inovacijske dejavnosti ter dolgotrajni postopki za sodno uveljavitev pogodb zavirajo naložbeno dejavnost. Slabosti v vodstvenih in upravnih zmogljivostih negativno vplivajo na pravočasno izvajanje naložbenih projektov v železniškem sektorju ter drugih prometnih, energetskih in telekomunikacijskih infrastrukturnih projektov. Poljsko gospodarstvo je še vedno energijsko in ogljično intenzivno, zato bi bilo mogoče z izboljšanjem energijske učinkovitosti doseči velike koristi. Obrati za proizvodnjo električne energije se starajo in so še vedno močno odvisni od premoga. Energetsko omrežje ni dovolj povezano s sosednjimi državami. Shema podpore za energijo iz obnovljivih virov, ki naj bi začela veljati 1. januarja 2016, zamuja, kar povzroča negotovost za vlagatelje. Ključni dejavniki, ki zavirajo naložbe, zlasti v gradbeništvu, so zelo nizka pokritost in nestabilnost pri prostorskem načrtovanju, zlasti na lokalni ravni, pa tudi pretirana regulacija ter regulativna in upravna neusklajenost, ki ovira izdajanje gradbenih dovoljenj.
- (14) V okviru evropskega semestra je Komisija izvedla izčrpno analizo ekonomske politike Poljske in jo objavila v poročilu o državi za leto 2016. Prav tako je ocenila konvergenčni program in nacionalni program reform ter ukrepanje po priporočilih, ki jih je Poljska prejela v prejšnjih letih. Glede na to, da je treba okrepiti splošno ekonomsko upravljanje Evropske unije z vključitvijo prispevka na ravni EU v prihodnje nacionalne odločitve,

Komisija pri tem ni upoštevala le pomena teh programov za vzdržno fiskalno in socialnoekonomsko politiko na Poljskem, ampak tudi njihovo skladnost s pravili in smernicami EU. Priporočila v okviru evropskega semestra so izražena v priporočilih od 1 do 3.

- (15) Svet je ob upoštevanju te ocene preučil konvergenčni program, njegovo mnenje ⁽¹⁾ pa je izraženo zlasti v priporočilu 1 –

PRIPOROČA, da Poljska v obdobju 2016–2017 ukrepa tako, da:

1. Doseže letno fiskalno prilagoditev v višini 0,5 % BDP za dosego srednjeročnega proračunskega cilja v letih 2016 in 2017. Okrepi fiskalni okvir, vključno z ustanovitvijo neodvisnega fiskalnega sveta. Izboljša pobiranje davkov z zagotavljanjem boljšega izpolnjevanja obveznosti v zvezi z DDV ter omeji obsežno uporabo znižanih stopenj DDV.
2. Zagotovi vzdržnost in ustreznost pokojninskega sistema ter poveča udeležbo na trgu dela, in sicer tako, da začne reformo preferencialnih pokojninskih ureditev, odpravi ovire za trajnejše oblike zaposlitev ter izboljša ustreznost izobraževanja in usposabljanja glede na potrebe trga dela.
3. Sprejme ukrepe za odpravo ovir za naložbe v prometno, gradbeno in energetska infrastrukturo ter poveča pokritost prostorskega načrtovanja na lokalni ravni.

V Bruslju, 12. julija 2016

Za Svet
Predsednik
P. KAŽIMÍR

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