



Съвет на
Европейския съюз

Брюксел, 13 юни 2016 г.
(OR. en)

9224/16

ECOFIN 464
UEM 210
SOC 328
EMPL 224
COMPET 298
ENV 343
EDUC 199
RECH 190
ENER 206
JAI 454

БЕЛЕЖКА

От:	Генералния секретариат на Съвета
До:	Комитета на постоянните представители/Съвета
№ док. Ком.:	9138/15 ECOFIN 429 UEM 179 SOC 293 EMPL 189 COMPET 266 ENV 310 EDUC 166 RECH 158 ENER 171 JAI 416 - COM(2016) 341 final
Относно:	Препоръка за ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА относно националната програма за реформи на Полша за 2016 г. и съдържаща становище на Съвета относно програмата за конвергенция на Полша за 2016 г.

Приложено на делегациите се изпраща посоченият по-горе проект за препоръка на Съвета, преработен и съгласуван в различните комитети на Съвета въз основа на предложението на Комисията COM (2016) 341 final.

ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА

от ...

**относно националната програма за реформи на Полша за 2016 г.
и съдържаща становище на Съвета относно програмата за конвергенция на Полша за
2016 г.**

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 политики¹, 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,

¹ ОВ L 209, 2.8.1997 г., стр. 1.

като има предвид, че:

- (1) На 26 ноември 2015 г. Комисията прие годишния обзор на растежа, с което постави началото на европейския семестър за координация на икономическите политики за 2016 г. Приоритетите на годишния обзор на растежа бяха одобрени от Европейския съвет на 17—18 март 2016 г. На 26 ноември 2015 г., въз основа на Регламент (ЕС) № 1176/2011 на Европейския парламент и на Съвета², Комисията прие Доклад за механизма за предупреждение, в който Полша не беше посочена като една от държавите членки, за които да бъде направен задълбочен преглед.
- (2) Докладът за Полша за 2016 г. беше публикуван на 26 февруари 2016 г. В него бяха оценени напредъкът на Полша в изпълнението на специфичните за страната препоръки, приети от Съвета на 14 юли 2015 г., и напредъкът по отношение на нейните национални цели по стратегията „Европа 2020“.
- (3) На 28 април 2016 г. Полша представи своята национална програма за реформи за 2016 г., както и програмата си за конвергенция за 2016 г. Двете програми бяха оценени едновременно, за да бъдат отчетени взаимовръзките между тях.

² 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).

- (4) Съответните специфични за всяка държава препоръки бяха взети предвид при програмирането на европейските структурни и инвестиционни фондове за периода 2014—2020 г. Както е предвидено в член 23 от Регламент (ЕС) № 1303/2013 на Европейския парламент и на Съвета³, когато това е необходимо за подпомагане на изпълнението на съответните препоръки на Съвета, Комисията може да поиска от дадена държава членка да преразгледа своето споразумение за партньорство и съответните програми и да предложи промени в тях. Комисията предостави допълнителни подробности за начина, по който ще използва тази разпоредба, в насоки относно прилагането на мерките за обвързване на ефективността на европейските структурни и инвестиционни фондове с доброто икономическо управление.
- (5) Спрямо Полша понастоящем се прилагат предпазните мерки на Пакта за стабилност и растеж. В своята програма за конвергенция за 2016 г. правителството предвижда, че номиналният дефицит ще нарасне от 2,6% от БВП през 2015 г. на 2,9% от БВП през 2017 г. преди да се понижи до 1,3% от БВП през 2019 г. Средносрочната бюджетна цел за дефицит от 1 % от БВП в структурно изражение не се очаква да бъде постигната до 2019 г., т.е. в периода на програмата. Съгласно програмата за конвергенция съотношението на консолидирания държавен дълг към БВП се очаква да нарасне от 51,3% през 2015 г. на 52,5% през 2017 г. и да намалее на 50,4% през 2019 г. Макроикономическият сценарий в основата на тези бюджетни прогнози е реалистичен през 2016 г. и благоприятен за периода след това. Съгласно прогнозата на Комисията от пролетта на 2016 г. съществува риск от значително отклонение от препоръчаната корекция, както през 2016 г., така и, при запазване на политиката през 2017 г. Въз основа на своята оценка на програмата за конвергенция и като има предвид прогнозата на Комисията от пролетта на 2016 г., Съветът е на мнение, че съществува риск Полша да не спази разпоредбите на Пакта за стабилност и растеж. Поради това ще са необходими допълнителни мерки, за да се гарантира спазване през 2016 г. и 2017 г.

³ Регламент (ЕС) № 1303/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 година за определяне на общоприложими разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд, Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони и Европейския фонд за морско дело и рибарство и за определяне на общи разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд и Европейския фонд за морско дело и рибарство, и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1083/2006 на Съвета (ОВ L 347, 20.12.2013 г., стр. 320).

- (6) Полша е единствената държава — членка на ЕС, без функциониращ напълно независим фискален съвет и без планове за създаването на такъв, макар да разполага с независими фискални институции, изпълняващи някои от функциите на такъв фискален съвет. В допълнение към тавана на дълга, заложен в конституцията на Полша, през 2013 г. Полша въведе правило за стабилизиране на разходите, което беше приложено изцяло за първи път в бюджета за 2015 г. Правилото обаче беше изменено през декември 2015 г., като това ще позволи по-високи разходи, особено в настоящите условия на ниска инфлация. Съществуват значителни рискове за фискалната устойчивост в дългосрочен план поради неблагоприятното изходно състояние на бюджета и планираното увеличение на разходите, свързани със застаряването на населението, най-вече по отношение на разходите за здравеопазване. От гледна точка на устойчивостта на дълга, в условията на непроменени политики, средносрочният фискален риск е висок поради предвиденото увеличение на размера на дълга.
- (7) Според прогнозата приходите от ДДС за 2015 г. са останали на ниско равнище като дял от БВП въпреки мерките, въведени до момента, които включват механизма за самоначисляване и съвместната отговорност на предприятията в чувствителни сектори. Увеличаването на събирането на ДДС и борбата с измамите с ДДС са приоритети на правителство и във връзка с това е в ход изработването на стратегия. Очаква се тя да включва мерки като нови ИТ инструменти за откриване и борба с измамите с ДДС и реформа на данъчната администрация. През януари 2017 г. ще бъде въведен по-нисък праг за парични плащания между предприятия. Полша все още е изправена пред дългогодишното предизвикателство, свързано с неефективната данъчна администрация. Съотношението на административните разходи спрямо събраните нетни приходи от данъци е най-високото в Съюза.
- (8) Полша продължава да прилага намалени ставки на ДДС за голям брой стоки и услуги. Това допринася за загубата на приходи и намалява ефективността на системата на ДДС. Данните сочат, че намалените ставки на ДДС не са ефективен инструмент на социалната политика, особено предвид факта, че те не са специално насочени към уязвимите домакинства. По принцип те водят до значителни субсидии за богатите данъкоплатци. Социалните обезщетения и данъкът върху доходите се считат за целенасочен и следователно по-подходящ инструмент за постигане на целите на преразпределението. Потенциалната загуба на приходи вследствие на намалените ставки на ДДС и факултативните освобождавания са сред най-високите в Съюза.

- (9) Въпреки неотдавнашните подобрения полският пазар на труда е изправен пред съществени предизвикателства — застаряване на работната сила, ниска производителност и високи равнища на сегментация на пазара на труда. Те са свързани с недостатъци в образователната система. Въпреки че образователната система се е подобрила значително през последните години, тя все още не осигурява на учениците в достатъчна степен с универсални умения, необходими с оглед на бързо променящия се пазар на труда и иновациите. Относително ниското средно ниво на висшето образование и науката в Полша има отрицателно влияние върху качеството на предлагането. Степента на интернационализация на висшето образование на Полша е много малка, както по отношение на броя на чуждестранните студенти, така и по отношение на участието в международно научно сътрудничество. Моделът на финансиране на висшето образование не насърчава в достатъчна степен качеството, тъй като се използват предимно реномето на университета в миналото и количествени променливи, като например броя на студентите и преподавателите. Според работодателите на висшистите липсват универсални умения, като например способност за решаване на проблеми, критично мислене и способност за работа в екип. Участието в програми за учене през целия живот е ниско и професионалното образование и обучение не отговарят на пазарните потребности.
- (10) Макар наличието и разпространението на предучилищно образование да се е увеличило значително през последните години, предлагането на услуги за грижи за малките деца все още е сред най-ниските в Съюза. Повишаването на задължителната училищна възраст на седем години и премахването на задължението петгодишните да посещават предучилищни заведения, в съчетание с новите обезщетения за деца, могат да окажат отрицателно въздействие върху участието на пазара на труда, особено на жените, и това трябва да се следи отблизо.
- (11) Въпреки същественото увеличение на безсрочните трудови договори през 2015 г. делът на срочните трудови договори в Полша е сред най-високите в Съюза. Неотдавна Полша предприе редица мерки за преодоляване на сегментацията на пазара на труда. Беше прието изменение в Кодекса на труда, социалните осигуровки, свързани с някои гражданскоправни договори, бяха увеличени, а през януари 2017 г. се очаква въвеждането на минимално почасово възнаграждение за служителите, работещи по граждански договори. Въпреки това някои елементи от Кодекса на труда действат демотивиращо на работодателите да наемат хора на безсрочни договори и използването на тези договори все още е ограничено. Това се дължи главно на сложността на регулирането на пазара на труда и високите скрити разходи на съкратените лица по такива договори. Те включват високи процесуални разходи, разходи, свързани с продължителните и несигурни механизми за разрешаване на спорове, и разпоредби като специалната закрила на възрастните работници от съкращения.

- (12) Преференциалните секторни разпоредби за социална сигурност, по-специално силно субсидираните пенсионни системи за земеделските производители и миньорите, са свързани с високи бюджетни разходи и може да допринесат за намаляване на мобилността на работната сила. Броят на осигурените лица по специалната система за земеделските стопани бавно намалява от 2007 г. насам и правителството очаква, че през 2019 г. ще възлиза на 1,18 млн. души, а разходите за пенсионните плащания, възлизащи на 1,229 милиона, вероятно ще нарастват до 2018 г. От 2011 г. насам делът на държавните бюджетни разходи за схемата за социално осигуряване на селскостопанските производители (KRUS) в БВП се е запазил на равнище от 1 %. Не съществува общо изискване за селскостопанските производители или задължение за въвеждане на счетоводна система и самостоятелното финансиране на KRUS е ниско. През 2014 г. в Полша е имало 1,382 милиона земеделски стопанства, 52 % от които с големина под 5 ха (GUS). Миньорите са изключени от общата публична пенсионна система на основата на конкретно определени вноски, като за тях се прилагат специални преференциални пенсионни мултипликационни коефициенти, което води до значителен годишен разход за публичните финанси от над 0,5 % от БВП. Неблагоприятните демографски перспективи вече са отразени в намаляващия брой на населението в трудоспособна възраст. Следователно запазването на положителните тенденции в областта на заетостта, особено на по-възрастните работници, е от първостепенно значение, включително с цел да се запазят устойчивостта и адекватността на системата за обществено пенсионно осигуряване. Въпреки че реалната средна възраст за пенсиониране през последните години се е увеличила, тя продължава да бъде значително под законоустановената пенсионна възраст. Следователно увеличаването на реалната възраст на пенсиониране е от решаващо значение за дългосрочната социална адекватност на пенсиите в бъдеще и стабилността на публичните финанси, както и за увеличаване на участието на пазара на труда.

- (13) Въпреки значителните инвестиции през последните години продължават да съществуват трудности и пропуски в транспортните, енергийните и комуникационните мрежи. Инвестиционната дейност е възпрепятствана от бариери по отношение на функционирането на публичната администрация, данъчното облагане, средата за научноизследователски, развойни и иновационни дейности и продължителното принудително изпълнение на договорите. Слабостите в управленския и административния капацитет оказват отрицателно въздействие върху своевременното изпълнение на инвестиционните проекти в железопътния сектор и в други транспортни, енергийни и телекомуникационни инфраструктурни проекти. Полската икономика остава енерго- и въглеродоемка и потенциалните ползи от подобряването на енергийната ефективност са значителни. Съоръженията за производство на електроенергия са остарели и продължават да бъдат силно зависими от въглища. Енергийната мрежа не е достатъчно добре свързана със съседните страни. Схемата за подпомагане на енергията от възобновяеми източници, която трябваше да влезе в сила на 1 януари 2016 г., бе забавена, което създаде несигурност за инвестициите. Ключовите фактори, които пречат на инвестициите, по-специално в сектора на строителството, са много малкият обхват и нестабилността на пространственото планиране, особено на местно равнище, както и прекомерното регулиране и регулаторните и административните несъответствия, които възпрепятстват издаването на разрешителни за строеж.
- (14) В контекста на европейския семестър Комисията изготви подробен анализ на икономическата политика на Полша и го публикува в доклада за страната за 2016 г. Освен това тя направи оценка на програмата за конвергенция и на националната програма за реформи, както и на последващите действия във връзка с препоръките към Полша, отправени през предходните години. Комисията взе предвид не само тяхното значение за провеждането на устойчива бюджетна 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 чрез принос на ЕС към бъдещите решения на държавите членки. Препоръките в рамките на европейския семестър са отразени в препоръки 1—3 по-долу.
- (15) С оглед на тази оценка Съветът разгледа програмата за конвергенция, като становището⁴ му е отразено по-специално в препоръка 1 по-долу,

⁴ Съгласно член 9, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 1466/97.

ПРЕПОРЪЧВА на Полша да предприеме следните действия през периода 2016—2017 г.:

1. Да постигне годишна фискална корекция от 0,5% от БВП за постигане на междинната бюджетна цел през 2016 г. и през 2017 г. Да укрепи фискалната рамка, включително чрез създаването на независим фискален съвет. Да подобри събирането на данъците чрез осигуряване на по-добро спазване на разпоредбите за ДДС и да ограничи широкото използване на намалени ставки на ДДС.
2. Да гарантира устойчивостта и адекватността на пенсионната система и да увеличи участието на пазара на труда, като започне реформа на преференциалните пенсионни договорености, да премахне пречките пред по-трайните форми на заетост и да осигури по-голямо съответствие между образованието и обучението и нуждите на пазара на труда.
3. Да предприеме мерки за премахване на пречките пред инвестициите в транспортна, строителна и енергийна инфраструктура и да увеличи обхвата на териториалното планиране на местно равнище.

Съставено в Брюксел на

*За Съвета
Председател*
