

Bruxelles, 13. lipnja 2016.
(OR. en)

9224/16

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

NAPOMENA

Od:	Glavno tajništvo Vijeća
Za:	Odbor stalnih predstavnika / Vijeće
Br. dok. Kom.:	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
Predmet:	Preporuka za PREPORUKU VIJEĆA o Nacionalnom programu reformi Poljske za 2016. i davanje mišljenja Vijeća o Programu konvergencije Poljske za 2016.

Za delegacije se u prilogu nalazi navedeni Nacrt preporuke Vijeća, kako su ga izmijenili i usuglasili različiti odbori Vijeća na temelju prijedloga Komisije COM(2016) 341 završna verzija.

PREPORUKA VIJEĆA

od ...

o Nacionalnom programu reformi Poljske za 2016.

i davanje mišljenja Vijeća o Programu konvergencije Poljske za 2016.

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 ekonomskih politika¹, 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,

¹ SL L 209, 2.8.1997., str. 1.

budući da:

- (1) Komisija je 26. studenoga 2015. donijela Godišnji pregled rasta, čime je označen početak europskog semestra 2016. za koordinaciju ekonomske politike. Prioritete godišnjeg pregleda rasta potvrdilo je Europsko vijeće 17. i 18. ožujka 2016. Komisija je 26. studenoga 2015. na temelju Uredbe (EU) br. 1176/2011 Europskog parlamenta i Vijeća² donijela Izvješće o mehanizmu upozoravanja, u kojemu Poljska nije utvrđena kao jedna od država članica za koje je potrebno provesti detaljno preispitivanje.
- (2) Izvješće za Poljsku za 2016. objavljeno je 26. veljače 2016. Njime je ocijenjen napredak Poljske u izvršavanju preporuka za Poljsku koje je Vijeće donijelo 14. srpnja 2015. te napredak te zemlje u pogledu ostvarivanja nacionalnih ciljeva u okviru strategije Europa 2020.
- (3) Poljska je 28. travnja 2016. dostavila svoj Nacionalni program reformi za 2016. i svoj Program konvergencije za 2016. Kako bi se u obzir uzela njihova povezanost, oba su programa istodobno ocijenjena.

² 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.).

- (4) Pri programiranju europskih strukturnih i investicijskih fondova za razdoblje 2014. – 2020. u obzir su uzete relevantne preporuke za pojedine zemlje. Kako je predviđeno u članku 23. Uredbe (EU) br. 1303/2013 Europskog parlamenta i Vijeća³, ako je pri provedbi relevantnih preporuka Vijeća potrebna potpora, Komisija može zatražiti od države članice da preispita i predloži izmjene svojeg sporazuma o partnerstvu i relevantnih programa. Komisija je dostavila dodatne pojedinosti o tome kako bi iskoristila tu odredbu u smjernicama o primjeni mjera kojima se učinkovitost europskih strukturnih i investicijskih fondova povezuje s dobrim ekonomskim upravljanjem.
- (5) Poljska je trenutačno obuhvaćena preventivnim dijelom Pakta o stabilnosti i rastu. Vlada u svojem Programu konvergencije za 2016. planira povećanje ukupnog salda sa 2,6 % BDP-a u 2015. na 2,9 % BDP-a u 2017., nakon čega će se on smanjiti na 1,3 % BDP-a u 2019. Očekuje se da se srednjoročni proračunski cilj, odnosno strukturni deficit od 1 % BDP-a neće ostvariti do 2019., u razdoblju obuhvaćenom programom. Vlada u svojem Programu konvergencije za 2016. planira povećanje udjela državnog duga u BDP-u sa 51,3 % u 2015. na 52,5 % u 2017., nakon čega će se on smanjiti na 50,4 % u 2019. Makroekonomski scenarij na kojem se temelje te proračunske projekcije uvjerljiv je za 2016., a nakon toga povoljan. Na temelju proljetne prognoze Komisije za 2016. postoji rizik od znatnog odstupanja od preporučene prilagodbe u 2016. te, ne bude li promjene u politikama, u 2017. Na temelju ocjene Programa konvergencije i uzimajući u obzir proljetnu prognozu Komisije za 2016., Vijeće smatra da postoji rizik od toga da Poljska neće biti usklađena s odredbama Pakta o stabilnosti i rastu. Stoga će za osiguravanje usklađenosti u 2016. i 2017. biti potrebne dodatne mjere.

³ Uredba (EU) br. 1303/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o utvrđivanju zajedničkih odredbi o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu, Kohezijskom fondu, Europskom poljoprivrednom fondu za ruralni razvoj i Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo i o utvrđivanju općih odredbi o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu, Kohezijskom fondu i Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo te o stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ) br. 1083/2006 (SL L 347, 20.12.2013., str. 320.).

- (6) Poljska je jedina država članica koja nema punopravno neovisno fiskalno vijeće ni planove za njegovo osnivanje, iako u njoj postoje neovisne fiskalne institucije koje obuhvaćaju neke od funkcija takvog tijela. Osim kočnice duga koja je upisana u poljski ustav, Poljska je 2013. uvela pravilo o stabilizaciji rashoda koje je po prvi put u potpunosti primijenjeno u proračunu za 2015. Međutim, pravilo je izmijenjeno u prosincu 2015. i njime će se omogućiti veći rashodi, posebno u trenutačnim uvjetima niske inflacije. Postoje veliki rizici za dugoročnu fiskalnu održivost zbog nepovoljnog početnog stanja proračuna i predviđenog povećanja troškova povezanih sa starenjem stanovništva, uglavnom u području izdvajanja za zdravstvo. Sa stajališta održivosti duga, bez promjena u politikama srednjoročni je fiskalni rizik visok zbog predviđenog povećanja razine duga.
- (7) Predviđeni prihodi od poreza za 2015. kao udio u BDP-u i dalje su niski, unatoč dosad uvedenim mjerama, među kojima su mehanizam prijenosa porezne obveze i zajednička odgovornost poduzeća u osjetljivim sektorima. Povećano ubiranje PDV-a i borba protiv prijevara povezanih s PDV-om za vladu su prioritetna područja i u tom se pogledu izrađuje strategija. Očekuje se da će njome biti obuhvaćene mjere kao što su novi informatički alati za otkrivanje prijevara povezanih s PDV-om i borbu protiv njih te reforma porezne uprave. U siječnju 2017. snizit će se granica za gotovinska plaćanja među poduzećima. Poljska se i dalje suočava s dugotrajnim izazovom neučinkovite porezne uprave. Udio troškova u ubiranju poreza, odnosno administrativni troškovi po neto ubranim poreznim prihodima, najviši su u Uniji.
- (8) Poljska i dalje primjenjuje smanjene stope PDV-a na velik broj roba i usluga. Time se doprinosi gubitku prihoda i smanjuje učinkovitost sustava PDV-a. Dokazi upućuju na to da smanjene stope PDV-a nisu učinkovit instrument socijalne politike, osobito zato što nisu posebno usmjerene na ranjiva kućanstva. Njima se zapravo najviše subvencioniraju bogati porezni obveznici. Smatra se da su socijalne naknade i porez na osobni dohodak bolje usmjerene mjere i stoga primjerenije za ostvarivanje cilja preraspodjele. Potencijalni izgubljeni prihodi kao posljedica smanjenih stopa PDV-a i fakultativnih izuzeća među najvećima su u Uniji.

- (9) Unatoč nedavnim poboljšanjima poljsko tržište rada suočava se s velikim izazovima, kao što su starenje radne snage, niska produktivnost i velika segmentacija tržišta rada. Tim se izazovima pridružuju i nedostaci u obrazovnom sustavu. Premda se obrazovni sustav posljednjih godina znatno poboljšao, i dalje učenicima ne daje dovoljno transverzalnih vještina potrebnih za inovacije i tržište rada koje se brzo mijenja. Relativno nisko prosječno rangiranje poljskog visokog obrazovanja i znanosti ima negativan učinak na kvalitetu usluge prijenosa znanja. Stupanj internacionalizacije poljskog visokog obrazovanja veoma je ograničen i u smislu broja stranih studenata i u smislu uključivanja u međunarodnu znanstvenu suradnju. Modelom financiranja visokog obrazovanja nedovoljno se promiče kvaliteta jer se uglavnom koristi prošlim rangiranjima sveučilišta i kvantitativnim varijablama kao što su broj studenata i akademskog osoblja. Poslodavci smatraju da osobama s diplomom nedostaju transverzalne vještine kao su rješavanje problema, kritičko razmišljanje ili timski rad. Razina sudjelovanja u cjeloživotnom učenju niska je, a strukovno obrazovanje i osposobljavanje ne odgovaraju potrebama tržišta.
- (10) Premda se posljednjih godina povećala dostupnost i pohađanje predškolskog obrazovanja, dostupnost usluga rane skrbi o djeci i dalje je među najnižima u EU-u. Povećavanje dobi za obvezan upis u osnovnu školu na sedam godina, ukidanje obveze da petogodišnjaci pohađaju predškolsko obrazovanje i novi dječji doplati mogu imati daljnje negativne učinke na sudjelovanje na tržištu rada, osobito žena, te ih stoga treba pomno pratiti.
- (11) Unatoč velikom porastu ugovora na neodređeno vrijeme u 2015., udio ugovora na određeno vrijeme u Poljskoj među najvišima je u Uniji. Poljska je nedavno poduzela niz mjera za rješavanje problema segmentacije tržišta rada. Izmijenjen je zakon o radu, povećani su doprinosi za socijalno osiguranje povezani s određenim građanskopravnim ugovorima, a u siječnju 2017. očekuje se uvođenje minimalne satnice za osobe zaposlene na temelju građanskopravnih ugovora. Međutim, određene odredbe zakona o radu destimuliraju poslodavce da zapošljavaju na neodređeno vrijeme, tako da je upotreba tih ugovora i dalje ograničena. To je uglavnom posljedica složenosti radnog zakonodavstva i visokih implicitnih troškova u slučaju otpuštanja na temelju tih ugovora. Među te troškove ubrajaju se visoki troškovi postupaka, troškovi povezani s dugotrajnim i neizvjesnim mehanizmima rješavanja sporova te odredbe kao što je posebna zaštita starijih radnika u slučaju otpuštanja.

- (12) Povlašteni aranžmani za socijalnu sigurnost po sektorima, osobito visoko subvencionirani mirovinski sustavi za poljoprivrednike i rudare, sa sobom povlače velike proračunske troškove i njima se može doprinijeti smanjenju mobilnosti radnika. Broj osiguranika u okviru posebnog sustava sigurnosti za poljoprivrednike od 2007. polako se smanjuje, a vlada očekuje da će 2019. ta brojka iznositi 1,18 milijuna osoba, dok će se trošak naknada za mirovine, koji iznosi 1,229 milijuna, vjerojatno povećavati do 2018. Od 2011. udio državnih proračunskih rashoda u BDP-u za KRUS zadržao se na 1 %. Za poljoprivrednike ne postoji zahtjev u pogledu općeg poreza ili obveza da imaju računovodstveni sustav, a samofinanciranje KRUS-a je nisko. U Poljskoj je u 2014. bilo 1,382 milijuna poljoprivrednih gospodarstava, od kojih je 52 % manje od 5 hektara (GUS). Rudari su sa svojim posebnim povlaštenim koeficijentima množenja za mirovine izuzeti iz općeg javnog mirovinskog sustava u kojemu su definirani doprinosi, što za javne financije znači znatan godišnji trošak u iznosu većem od 0,5 % BDP-a. Nepovoljno demografsko stanje već se odražava u smanjenju udjela radno sposobnog stanovništva. Stoga je iznimno važno zadržati pozitivan trend u zapošljavanju, osobito starijih radnika, kako bi se, među ostalim, očuvale primjerenost i održivost javnog mirovinskog sustava. Premda se proteklih godina povećala prosječna stvarna dob za umirovljenje, ona je i dalje znatno ispod zakonske dobi za umirovljenje. Stoga je za dugoročnu socijalnu primjerenost budućih mirovina i stabilnost javnih financija od iznimne važnosti povećati stvarnu dob za umirovljenje i sudjelovanje na tržištu rada.

- (13) Unatoč velikim ulaganjima proteklih godina, uska grla i nedostaci u području prijevoza, energetike i komunikacijskih mreža i dalje su prisutni. Prepreke povezane s funkcioniranjem javne uprave, oporezivanjem i okruženjem za aktivnosti istraživanja, razvoja i inovacija te dugotrajnim izvršavanjem ugovora koje investicijske aktivnosti. Slabosti u pogledu upravljačkog i administrativnog kapaciteta imaju negativan učinak na pravodobnu provedbu investicijskih projekata u željezničkom sektoru te drugih infrastrukturnih projekata u području prometa, energetike i telekomunikacija. Poljsko gospodarstvo i dalje obilježavaju velika potrošnja energije i visoke emisije ugljika, te postoje znatne potencijalne koristi od poboljšavanja energetske učinkovitosti. Postrojenja za proizvodnju električne energije sve su starija te i dalje uvelike ovise o ugljenu. Energetska mreža nije dovoljno povezana sa susjednim zemljama. Program potpore za obnovljivu energiju koji je trebao stupiti na snagu 1. siječnja 2016. odgođen je, što je prouzročilo neizvjesnost u pogledu ulaganja. Glavni čimbenici koji koče ulaganja, osobito u građevinarstvu, jesu izrazito mala pokrivenost i nestabilnost prostornog planiranja, osobito na lokalnoj razini, te pretjerana regulacija i regulatorne i administrativne nedosljednosti koje otežavaju izdavanje građevinskih dozvola.
- (14) Komisija je u okviru europskog semestra provela sveobuhvatnu analizu poljske ekonomske politike i objavila je u Izvješću za Poljsku za 2016. Ocijenila je i Program konvergencije i Nacionalni program reformi te mjere poduzete kao odgovor na preporuke upućene Poljskoj u proteklim godinama. Komisija je u obzir uzela ne samo njihovu važnost za održivu fiskalnu i socioekonomsku politiku u Poljskoj, nego i njihovo poštovanje pravila i smjernica EU-a, a s obzirom na potrebu jačanja ukupnog gospodarskog upravljanja EU-om pružanjem doprinosa budućim nacionalnim odlukama s razine EU-a. Preporuke u okviru europskog semestra navedene su u preporukama od 1. do 3. u nastavku.
- (15) Uzimajući u obzir tu ocjenu, Vijeće je ispitalo Program konvergencije, a njegovo je mišljenje⁴ posebno navedeno u preporuci 1. u nastavku.

⁴ U skladu s člankom 9. stavkom 2. Uredbe (EZ) br. 1466/97.

PREPORUČUJE da Poljska u 2016. i 2017. poduzme djelovanja kojima je cilj:

1. Ostvariti godišnju fiskalnu prilagodbu od 0,5 % BDP-a prema srednjoročnom proračunskom cilju u 2016. i 2017. Ojačati fiskalni okvir, među ostalim uspostavom neovisnog fiskalnog vijeća. Poboljšati ubiranje poreza osiguravanjem bolje porezne discipline i ograničiti raširenu uporabu smanjenih stopa PDV-a.
2. Osigurati održivost i primjerenost mirovinskog sustava te povećati sudjelovanje na tržištu rada pokretanjem reforme povlaštenih mirovinskih aranžmana, uklanjanjem prepreka za stalnije vrste zapošljavanja te poboljšanjem relevantnosti obrazovanja i osposobljavanja za tržište rada.
3. Poduzeti mjere za uklanjanje prepreka ulaganjima u infrastrukturu u području prometa, građevinarstva i energetike te povećati pokrivenost prostornog planiranja na lokalnoj razini.

Sastavljeno u Bruxellesu

*Za Vijeće
Predsjednik*
