

Briuselis, 2016 m. birželio 13 d.
(OR. en)

9224/16

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

PRANEŠIMAS

nuo: Tarybos generalinio sekretoriato

kam: Nuolatinių atstovų komitetui / Tarybai

Komisijos dok. Nr.: 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

Dalykas: Rekomendacija dėl TARYBOS REKOMENDACIJOS dėl 2016 m. Lenkijos nacionalinės reformų programos su Tarybos nuomone dėl 2016 m. Lenkijos konvergencijos programos

Delegacijoms pridedamas pirmiau nurodytas Komisijos pasiūlymu (dok. COM(2016) 341 final) grindžiamas Tarybos rekomendacijos projektas, kurį peržiūrėjo ir dėl kurio susitarė įvairūs Tarybos komitetai.

TARYBOS REKOMENDACIJA

... m. ... d.

dėl 2016 m. Lenkijos nacionalinės reformų programos su Tarybos nuomone dėl 2016 m. Lenkijos konvergencijos programos

EUROPOS SĄJUNGOS TARYBA,

atsižvelgdama į Sutartį dėl Europos Sąjungos veikimo, ypač į jos 121 straipsnio 2 dalį ir 148 straipsnio 4 dalį,

atsižvelgdama į 1997 m. liepos 7 d. Tarybos reglamentą (EB) Nr. 1466/97 dėl biudžeto būklės priežiūros stiprinimo ir ekonominės politikos priežiūros bei koordinavimo¹, ypač į jo 9 straipsnio 2 dalį,

atsižvelgdama į Europos Komisijos rekomendaciją,

atsižvelgdama į Europos Parlamento rezoliucijas,

atsižvelgdama į Europos Vadovų Tarybos išvadą,

atsižvelgdama į Užimtumo komiteto nuomonę,

atsižvelgdama į Ekonomikos ir finansų komiteto nuomonę,

atsižvelgdama į Socialinės apsaugos komiteto nuomonę,

atsižvelgdama į Ekonominės politikos komiteto nuomonę,

¹ OL L 209, 1997 8 2, p. 1.

kadangi:

- (1) 2015 m. lapkričio 26 d. Komisija priėmė metinę augimo apžvalgą, kuria pradedamas 2016 m. Europos ekonominės politikos koordinavimo semestras. 2016 m. kovo 17–18 d. Europos Vadovų Taryba patvirtino metinėje augimo apžvalgoje nustatytus prioritetus. 2015 m. lapkričio 26 d. Komisija pagal Europos Parlamento ir Tarybos reglamentą (ES) Nr. 1176/2011² priėmė Įspėjimo mechanizmo ataskaitą, kurioje Lenkija nenurodyta kaip viena iš valstybių narių, dėl kurių reikės parengti nuodugnią apžvalgą.
- (2) 2016 m. Lenkijos ataskaita paskelbta 2016 m. vasario 26 d. Joje įvertinta Lenkijos pažanga, padaryta įgyvendinant 2015 m. liepos 14 d. Tarybos priimtas šaliai skirtas rekomendacijas ir siekiant nacionalinių tikslų pagal strategiją „Europa 2020“.
- (3) 2016 m. balandžio 28 d. Lenkija pateikė 2016 m. nacionalinę reformų programą ir 2016 m. konvergencijos programą. Siekiant atsižvelgti į jų tarpusavio sąsajas, abi programos vertintos vienu metu;

² 2011 m. lapkričio 16 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) Nr. 1176/2011 dėl makroekonominių disbalansų prevencijos ir naikinimo (OL L 306, 2011 11 23, p. 25).

- (4) į atitinkamas konkrečioms šalims skirtas rekomendacijas atsižvelgta sudarant 2014–2020 m. Europos struktūrinių ir investicijų fondų programas. Kaip numatyta Europos Parlamento ir Tarybos reglamento (ES) Nr. 1303/2013³ 23 straipsnyje, Komisija, jei tai būtina siekiant remti atitinkamų Tarybos rekomendacijų įgyvendinimą, gali paprašyti valstybės narės peržiūrėti savo partnerystės sutartį ir susijusias programas bei pasiūlyti jų pakeitimų. Kaip naudotusi šia nuostata, Komisija išsamiau nurodė Priemonių, kuriomis Europos struktūrinių ir investicijų fondų veiksmingumas siejamas su patikimu ekonomikos valdymu, taikymo gairėse;
- (5) šiuo metu Lenkijai taikoma Stabilumo ir augimo pakto prevencinė dalis. Savo 2016 m. konvergencijos programoje Vyriausybė planuoja, kad nominalus deficitas padidės nuo 2,6 % BVP 2015 m. iki 2,9 % BVP 2017 m., o 2019 m. sumažės iki 1,3 % BVP. Vidutinio laikotarpio biudžeto tikslo – 1 % BVP struktūrinį deficitą – programos laikotarpiu iki 2019 m. pasiekti nenumatoma Konvergencijos programoje numatoma, kad valdžios sektoriaus skolos santykis su BVP nuo 51,3 % 2015 m. padidės iki 52,5 % 2017 m., o 2019 m. sumažės iki 50,4 %. Makroekonominis scenarijus, kuriuo grindžiamos šios biudžeto projekcijos, yra tikėtinas 2016 m. ir palankus vėlesniais metais. Remiantis Komisijos 2016 m. pavasario prognoze, esama rizikos, kad bus smarkiai nukrypta nuo rekomenduojamo koregavimo 2016 m. ir, jeigu politika nesikeis, 2017 m. Remdamasi konvergencijos programos vertinimu ir atsižvelgdama į Komisijos 2016 m. pavasario prognozę, Taryba mano, kad esama rizikos, jog Lenkija nesilaikys Stabilumo ir augimo pakto nuostatų. Todėl siekiant užtikrinti, kad 2016 m. ir 2017 m. būtų laikomasi nuostatų, reikės papildomų priemonių;

³ 2013 m. gruodžio 17 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) Nr. 1303/2013, kuriuo nustatomos Europos regioninės plėtros fondai, Europos socialiniai fondai, Sanglaudos fondai, Europos žemės ūkio fondai kaimo plėtrai ir Europos jūros reikalų ir žuvininkystės fondai bendros nuostatos ir Europos regioninės plėtros fondai, Europos socialiniai fondai, Sanglaudos fondai ir Europos jūros reikalų ir žuvininkystės fondai taikytinos bendrosios nuostatos ir panaikinamas Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1083/2006 (OL L 347, 2013 12 20, p. 320).

- (6) Lenkija yra vienintelė valstybė narė, kuri neturi visavertės nepriklausomos fiskalinės tarybos ir nėra paskelbusi planų ją sukurti, nors ji turi nepriklausomas fiskalines institucijas, kurios atlieka kai kurias iš šios tarybos funkcijų. Be Lenkijos Konstitucijoje įtvirtintos skolos stabdžio taisyklės, Lenkija 2013 m. priėmė išlaidų stabilizavimo taisyklę, kuri pirmą kartą visapusiškai buvo taikyta 2015 m. biudžete. Tačiau taisyklė buvo iš dalies pakeista 2015 m. gruodžio mėn. ir pagal ją bus leidžiama padidinti išlaidas, ypač dabartinėmis mažos infliacijos sąlygomis. Dėl nepalankios pirminės biudžeto būklės ir numatomo visuomenės senėjimo išlaidų didėjimo, daugiausia susijusio su sveikatos priežiūros išlaidomis, kyla didelė rizika ilgalaikiam fiskaliniam tvarumui. Dėl prognozuojamo skolos didėjimo skolos tvarumo požiūriu fiskalinė rizika vidutiniu laikotarpiu yra didelė, jei politika nebus keičiama;
- (7) prognozuojama, kad PVM pajamos, kaip BVP dalis, 2015 m. išliks mažos, nepaisant iki šiol nustatytų priemonių, pavyzdžiui, atvirkštinio apmokestinimo mechanizmo ar bendros įmonių atsakomybės pažeidžiamuose sektoriuose. Padidinti PVM surinkimą ir kovoti su sukčiavimu PVM yra Vyriausybės prioritetai ir šiuo klausimu yra rengiama strategija. Numatoma, kad ji apims, pavyzdžiui, tokias priemones: naujas IT priemones, skirtas sukčiavimo PVM atvejams nustatyti bei su juo kovoti, ir mokesčių administravimo reformą. 2017 m. sausio mėn. bus įvesta mažesnė įmonių mokėjimų grynaisiais pinigais riba. Neveiksmingas mokesčių administravimas – ilgalaikė ir iki šiol aktuali Lenkijos problema. Mokesčių surinkimo išlaidų santykis, t. y. administracinės išlaidos, palytinti su grynosiomis surenkamomis mokestinėmis pajamomis, yra didžiausias Sąjungoje;
- (8) Lenkija toliau taiko lengvatinius PVM tarifus daugeliui prekių ir paslaugų. Dėl to prarandama pajamų ir mažinamas PVM sistemos veiksmingumas. Duomenys rodo, kad lengvatiniai PVM tarifai nėra veiksminga socialinės politikos priemonė, visų pirma dėl to, kad jie nėra specialiai taikomi pažeidžiamiems namų ūkiams. Dažnai jie virsta didelėmis subsidijomis turtingiems mokesčių mokėtojams. Manoma, kad socialinės išmokos ir pajamų mokestis yra tikslingesnės priemonės, taigi, labiau tinkamos siekiant persikirstymo tikslų. Potencialiai dėl lengvatinių PVM tarifų ir pasirinktinių išimčių taikymo prarandamos pajamos yra vienos iš didžiausių Sąjungoje;

- (9) nepaisant neseniai padarytos pažangos Lenkijos darbo rinkoje susiduriama su didelėmis problemomis – senėjančia darbo jėga, mažu našumu ir didele darbo rinkos segmentacija. Prie jų prisideda švietimo sistemos trūkumai. Nors pastaraisiais metais švietimo sistema buvo labai pagerinta, mokiniai vis dar įgauna nepakankamai kompleksinių įgūdžių, reikalingų sparčiai kintančiai darbo rinkai ir inovacijoms. Palyginti žema Lenkijos aukštojo mokslo ir mokslo apskritai reputacija neigiamai veikia mokymo kokybę. Lenkijos aukštojo mokslo tarptautinimo lygis yra labai ribotas, vertinant tiek pagal užsienio studentų skaičių, tiek pagal tarptautinį mokslinį bendradarbiavimą. Aukštojo mokslo finansavimo modelis nepakankamai skatina kokybę, nes jis daugiausia grindžiamas universitetų padėtimi praeityje ir kiekybiniais rodikliais, tokiais kaip studentų ir akademinių darbuotojų skaičius. Pasak darbdavių, aukštųjų mokyklų absolventai stokoja tokių kompleksinių gebėjimų kaip gebėjimas spręsti problemas, kritinis mąstymas ar komandinis darbas. Mokymosi visą gyvenimą programose dalyvaujama menkai, o profesinis švietimas ir mokymas neatitinka rinkos poreikių;
- (10) nors pastaraisiais metais labai padaugėjo galimybių naudotis ikimokyklinio ugdymo paslaugomis ir padidėjo naudojimas jomis, ankstyvosios vaiko priežiūros paslaugų pasiūla tebėra viena prasčiausių Sąjungoje. Iki septynerių metų padidinus amžių, nuo kurio privaloma lankyti mokyklą, ir panaikinus privalomą ikimokyklinio ugdymo įstaigų lankymą penkerių metų vaikams, taip pat dėl naujų išmokų vaikui gali būti daromas neigiamas poveikis dalyvavimui darbo rinkoje, ypač moterų dalyvavimui, iš padėtį reikia atidžiai stebėti;
- (11) nepaisant didelio nuolatinių darbo sutarčių padaugėjimo 2015 m., terminuotų darbo sutarčių dalis Lenkijoje yra viena didžiausių Sąjungoje. Lenkija neseniai ėmėsi kai kurių priemonių darbo rinkos segmentacijos problemai spręsti. Buvo padarytas darbo kodekso pakeitimas, padidintos su kai kuriomis civilinės teisės sutartimis susijusios socialinio draudimo įmokos ir 2017 m. sausio mėn. numatoma nustatyti minimalų valandinį darbo užmokestį pagal civilinės teisės sutartis dirbantiems asmenims. Vis dėlto dėl tam tikrų darbo kodekso ypatybių darbdaviai neskatinami samdyti darbuotojus pagal neterminuotas sutartis ir tokios sutartys vis dar naudojamos ribotai. Taip yra daugiausia dėl sudėtingo darbo rinkos reglamentavimo ir didelių netiesioginių išlaidų, patiriamų atleidžiant iš darbo pagal tokias sutartis. Tarp jų – didelės procedūrinės išlaidos, išlaidos, susijusios su ilgais ir neaiškiais ginčų nagrinėjimo mechanizmais, taip pat tokios nuostatos, kaip vyresnio amžiaus darbuotojų speciali apsauga nuo atleidimo iš darbo;

- (12) dėl konkrečioms sektoriams taikomos lengvatinės socialinio draudimo tvarkos, visų pirma smarkiai subsidijuojamų ūkininkų ir kalnakasių pensijų sistemų, patiriama didelių biudžeto išlaidų, ir tai gali mažinti darbo jėgos judumą. Nuo 2007 m. po truputį mažėjo pagal specialią ūkininkams skirtą socialinio draudimo sistemą apdraustų asmenų, ir Vyriausybė numato, kad 2019 m. tokių asmenų iš viso bus 1,18 mln., o pensijų išmokų skaičius, siekiantis 1,229 mln., greičiausiai didės iki 2018 m. Nuo 2011 m. valstybės biudžeto išlaidų ūkininkams skirtai sistemai (KRUS) dalis nuolat siekė 1 % BVP. Ūkininkams nenustatyta bendra mokestinė prievolė ar reikalavimas turėti apskaitos sistemą, o KRUS savifinansavimas yra menkas. 2014 m. Lenkijoje buvo 1 382 mln. ūkių, iš kurių 52 % nesiekė 5 ha (GUS). Kalnakasiams netaikoma bendroji nustatyto dydžio įmokomis finansuojama valstybinė pensijų sistema; jiems taikomi lengvatiniai pensijų daugiklio koeficientai, dėl kurių valstybė patiria daugiau kaip 0,5 % BVP išlaidų per metus. Dėl nepalankios demografinės perspektyvos darbingo amžiaus gyventojų dalis jau mažėja. Todėl būtina išsaugoti užimtumo, ypač vyresnio amžiaus darbuotojų, didėjimo tendenciją, be kita ko, siekiant išlaikyti valstybinės pensijų sistemos adekvatumą ir tvarumą. Nors vidutinis faktinis senatvės pensijos amžius pastaraisiais metais padidėjo, jis išlieka gerokai mažesnis už teisės aktais nustatytą pensinį amžių. Todėl būtina didinti faktinį senatvės pensijos amžių, siekiant užtikrinti ilgalaikį būsimų pensijų socialinį adekvatumą ir valstybės finansų stabilumą, taip pat padidinti dalyvavimą darbo rinkoje;

- (13) nepaisant nemažų pastarųjų metų investicijų, transporto, energetikos ir ryšių tinkluose tebėra kliūčių ir trūkumų. Investicinę veiklą stabdo viešojo administravimo ir mokesčių sistemos kliūtys, mokslinių tyrimų, technologinės plėtros ir inovacijų aplinka bei lėtas sutarčių vykdymo užtikrinimas. Valdymo ir administraciniai gebėjimų silpnybės neigiamai veikia galimybes laiku įgyvendinti geležinkelių sektoriaus investicinius projektus ir kitus transporto, energetikos ir telekomunikacijų infrastruktūros projektus. Lenkijos ekonomika vis dar yra imli energijai ir lemia didelį anglies dioksido išmetimą į aplinką; potenciali nauda dėl pagerinto energijos vartojimo efektyvumo būtų didelė. Elektros energijos gamybos įrenginiai senėja ir tebėra labai priklausomi nuo anglių. Elektros energijos tinklas nepakankamai sujungtas su kaimyninių šalių tinklais. Nuo 2016 m. sausio 1 d. turėjusios pradėti galioti atsinaujinančiosios energijos rėmimo schemos įsigaliojimas nukeltas ir tai lėmė netikrumą dėl investicijų. Pagrindiniai investicijas, ypač statybų sektoriuje, stabdantys veiksniai – labai menka teritorijų planavimo aprėptis ir nestabilumas, visų pirma vietos lygmeniu, taip pat pernelyg didelis reglamentavimas bei reguliavimo ir administracinis nenuoseklumas, dėl kurių apsunkinamas statybos leidimų išdavimas;
- (14) atsižvelgdama į Europos semestrą, Komisija atliko išsamią Lenkijos ekonominės politikos analizę ir ją paskelbė 2016 m. šalies ataskaitoje. Be to, ji įvertino konvergencijos programą ir nacionalinę reformų programą, taip pat veiksmus, kurių Lenkija ėmėsi atsižvelgdama į ankstesniais metais jai skirtas rekomendacijas. Komisija įvertino ne tik jų svarbą tvariai fiskalinei ir socialinei bei ekonominei Lenkijos politikai, bet ir tai, kaip laikomasi ES taisyklių ir gairių, nes ES lygio priemonėmis prisidedant prie būsimų nacionalinių sprendimų būtina stiprinti bendrą ES ekonomikos valdymą. Rekomendacijos atsižvelgiant į Europos semestrą pateiktos toliau išdėstytose 1–3 rekomendacijose;
- (15) atsižvelgdama į šį vertinimą, Taryba išnagrinėjo konvergencijos programą; jos nuomonė⁴ pateikta visų pirma toliau išdėstytoje 1 rekomendacijoje,

⁴ Pagal Reglamento (EB) Nr. 1466/97 9 straipsnio 2 dalį.

REKOMENDUOJA Lenkijai 2016–2017 m. imtis šių veiksmų:

1. Užtikrinti 0,5 % BVP metinį fiskalinį koregavimą 2016 m. ir 2017 m. siekiant vidutinio laikotarpio biudžeto tikslo. Stiprinti fiskalinę sistemą, be kita ko, įsteigiant nepriklausomą fiskalinę tarybą. Gerinti mokesčių surinkimą užtikrinant geresnį PVM prievolių vykdymą ir riboti dažną lengvatinių PVM tarifų taikymą.
2. Užtikrinti pensijų sistemos tvarumą ir adekvatumą ir didinti dalyvavimą darbo rinkoje pradedant preferencinės pensijų tvarkos reformą, pašalinant kliūtis sudaryti pastovesnes darbo sutartis ir gerinant švietimo ir mokymo atitiktį darbo rinkos poreikiams.
3. Imtis priemonių siekiant pašalinti kliūtis investicijoms į transporto, statybos ir energetikos infrastruktūrą ir padidinti teritorijų planavimo vietos lygmeniu aprėptį.

Priimta Briuselyje

Tarybos vardu
Pirmininkas
