

V Bruseli 13. júna 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

POZNÁMKA

Od:	Generálny sekretariát Rady
Komu:	Výbor stálych predstaviteľov/Rada
Č. 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:	Odporúčanie na ODPORÚČANIE RADY, ktoré sa týka národného programu reforiem Poľska na rok 2016 a ktorým sa predkladá stanovisko Rady ku konvergenčnému programu Poľska na rok 2016

Delegáciám v prílohe zasielame uvedený návrh odporúčania Rady vychádzajúci z návrhu Komisie COM(2016) 341 final, ktorý zrevidovali a odsúhlasili rôzne výbory Rady.

ODPORÚČANIE RADY

Z...,

**ktoré sa týka národného programu reforiem Poľska na rok 2016
a ktorým sa predkladá stanovisko Rady ku konvergenčnému programu Poľska na rok 2016**

RADA EURÓPSKEJ ÚNIE,

so zreteľom na Zmluvu o fungovaní Európskej únie, a najmä na jej článok 121 ods. 2 a článok 148 ods. 4,

so zreteľom na nariadenie Rady (ES) č. 1466/97 zo 7. júla 1997 o posilnení dohľadu nad stavmi rozpočtov a o dohľade nad hospodárskymi politikami a ich koordinácii¹, a najmä na jeho článok 9 ods. 2,

so zreteľom na odporúčanie Európskej komisie,

so zreteľom na uznesenia Európskeho parlamentu,

so zreteľom na závery Európskej rady,

so zreteľom na stanovisko Výboru pre zamestnanosť,

so zreteľom na stanovisko Hospodárskeho a finančného výboru,

so zreteľom na stanovisko Výboru pre sociálnu ochranu,

so zreteľom na stanovisko Výboru pre hospodársku politiku,

¹ Ú. v. ES L 209, 2.8.1997, s. 1.

keďže:

- (1) Komisia 26. novembra 2015 prijala ročný prieskum rastu, čo znamenalo začiatok európskeho semestra pre koordináciu hospodárskych politík na rok 2016. Priority ročného prieskumu rastu schválila Európska rada v dňoch 17. až 18. marca 2016. Komisia 26. novembra 2015 prijala na základe nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1176/2011² správu o mechanizme varovania, v ktorej Slovensko neurčila za jeden z členských štátov, vo vzťahu ku ktorým sa vykoná hĺbkové preskúmanie.
- (2) Správa o Poľsku na rok 2016 bola uverejnená 26. februára 2016. Táto správa obsahovala posúdenie pokroku, ktorý Poľsko dosiahlo pri plnení odporúčaní pre jednotlivé krajiny prijatých Radou 14. júla 2015, ako aj pokrok Poľska pri dosahovaní národných cieľov stratégie Európa 2020.
- (3) Poľsko predložilo 28. apríla 2016 svoj národný program reforiem na rok 2016 a svoj konvergenčný program na rok 2016. S cieľom zohľadniť prepojenia medzi nimi sa obidva tieto programy posudzovali súčasne.

² Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1176/2011 zo 16. novembra 2011 o prevencii a náprave makroekonomických nerovnováh (Ú. v. EÚ L 306, 23.11.2011, s. 25).

- (4) Príslušné odporúčania pre jednotlivé krajiny sa zohľadnili pri programovaní európskych štrukturálnych a investičných fondov na roky 2014 – 2020. Podľa článku 23 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1303/2013³ platí, že ak je to nevyhnutné na podporu vykonávania príslušných odporúčaní Rady, Komisia môže požiadať členský štát, aby preskúmal svoju partnerskú dohodu a príslušné programy a navrhol ich zmeny. Komisia poskytla ďalšie informácie o tom, ako bude využívať toto ustanovenie, v usmerneniach o uplatňovaní opatrení spájajúcich účinnosť európskych štrukturálnych a investičných fondov a riadnu správu hospodárskych záležitostí.
- (5) Poľsko v súčasnosti podlieha preventívnej časti Paktu stability a rastu. Vo svojom konvergenčnom programe na rok 2016 vláda plánuje zvýšenie celkového deficitu z 2,6 % HDP v roku 2015 na 2,9 % HDP v roku 2017 pred tým, ako v roku 2019 poklesne na 1,3 % HDP. Strednodobý rozpočtový cieľ, ktorým je deficit vo výške 1 % HDP v štrukturálnom vyjadrení, sa podľa očakávaní do roku 2019 (obdobie, na ktoré sa vzťahuje program) nedosiahne. Podľa konvergenčného programu sa očakáva, že sa pomer verejného dlhu k HDP zvýši z 51,3 % v roku 2015 na 52,5 % v roku 2017 pred tým, ako v roku 2019 poklesne na 50,4 %. Makroekonomický scenár, na ktorom sú založené tieto rozpočtové prognózy, je virohodný na rok 2016 a následne priaznivý. Z prognózy Komisie z jari 2016 vyplýva, že existuje riziko značnej odchýlky od odporúčanej úpravy v roku 2016 a pri nezmenených politikách aj v roku 2017. Na základe posúdenia konvergenčného programu a po zohľadnení prognózy Komisie z jari 2016 Rada zastáva názor, že existuje riziko, že Poľsko nedodrží ustanovenia Paktu stability a rastu. Na zabezpečenie dodržiavania uvedených ustanovení v roku 2016 a 2017 budú preto potrebné ďalšie opatrenia.

³ Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1303/2013 zo 17. decembra 2013, ktorým sa stanovujú spoločné ustanovenia o Európskom fonde regionálneho rozvoja, Európskom sociálnom fonde, Kohéznom fonde, Európskom poľnohospodárskom fonde pre rozvoj vidieka a Európskom námornom a rybárskom fonde a ktorým sa stanovujú všeobecné ustanovenia o Európskom fonde regionálneho rozvoja, Európskom sociálnom fonde, Kohéznom fonde a Európskom námornom a rybárskom fonde a ktorým sa zrušuje nariadenie Rady (ES) č. 1083/2006 (Ú. v. EÚ L 347, 20.12.2013, s. 320).

- (6) Aj keď má Poľsko nezávislé fiškálne inštitúcie, ktoré plnia niektoré z funkcií fiškálnej rady, je jediným členským štátom bez plnohodnotnej nezávislej fiškálnej rady a podľa všetkého ju ani neplánuje zriadiť. Okrem dlhovej brzdy, ktorá je súčasťou poľskej ústavy, zaviedlo Poľsko v roku 2013 aj pravidlo na stabilizáciu výdavkov, ktoré sa v plnej miere uplatnilo po prvýkrát v rozpočte na rok 2015. Toto pravidlo sa však zmenilo v decembri 2015 a umožní vyššie výdavky, najmä v súčasnom prostredí nízkej inflácie. V dlhodobejšom horizonte existujú značné riziká pre udržateľnosť verejných financií vzhľadom na nepriaznivú počiatočnú rozpočtovú pozíciu a prognózovaný nárast nákladov súvisiacich so starnutím obyvateľstva, najmä pokiaľ ide o výdavky na zdravotnú starostlivosť. Z hľadiska udržateľnosti dlhovej služby je vzhľadom na predpokladané zvýšenie objemu dlhu fiškálne riziko v strednodobom horizonte pri nezmenených politikách vysoké.
- (7) Príjmy z DPH za rok 2015 podľa prognóz zostali v pomere k HDP na nízkej úrovni, a to aj napriek dosiaľ zavedeným opatreniam, ktoré zahŕňajú mechanizmus prenesenia daňovej povinnosti a spoločnú zodpovednosť firiem v citlivých sektoroch. Pre vládu je zlepšenie výberu DPH a boj proti podvodom v oblasti DPH prioritou a v súčasnosti sa v tejto súvislosti pripravuje stratégia. Podľa očakávaní bude zahŕňať opatrenia, ako sú nové IT nástroje na odhaľovanie podvodov v oblasti DPH a na boj proti nim, ako aj reformu daňovej správy. V januári 2017 sa zavedie znížený strop pre hotovostné platby medzi podnikmi. Poľsko stále zápasí s dlhodobým problémom neefektívnej daňovej správy. Miera nákladov na výber, t. j. administratívne náklady/čisté príjmy z vybraných daní, je najvyššia v Únii.
- (8) Poľsko aj naďalej uplatňuje znížené sadzby DPH na veľké množstvo tovarov a služieb. To prispieva k strate príjmov a znižuje účinnosť systému DPH. Z dôkazov vyplýva, že znížené sadzby DPH nie sú účinným nástrojom sociálnej politiky, a to najmä preto, že nie sú osobitne zamerané na zraniteľné domácnosti. Zvyčajne fungujú ako nemalé dotácie pre bohatých daňových poplatníkov. Sociálne dávky a daň z príjmov sa považujú za cielenejšie, a teda za vhodnejšie na dosiahnutie cieľov z hľadiska prerozdelenia. Potenciálna strata príjmov v dôsledku znížených sadzieb DPH a voliteľných výnimiek patrí v Únii medzi najvyššie.

- (9) Poľský trh práce čelí napriek nedávnym zlepšeniam stále nemalým výzvam, ktorými sú starnúca pracovná sila, nízka produktivita a vysoká segmentácia trhu práce. Tieto výzvy sú spojené s nedostatkami v systéme vzdelávania. Hoci sa systém vzdelávania v posledných rokoch výrazne zlepšil, stále nedokáže žiakov dostatočne vybaviť prierezovými zručnosťami, ktoré sú potrebné pre rýchlo sa meniaci trh práce a inovácie. Relatívne nízka priemerná úroveň poľského vysokoškolského vzdelávania a vedy negatívne vplyva na kvalitu výučby. Miera internacionalizácie poľského vysokoškolského vzdelávania je veľmi obmedzená, a to tak z hľadiska počtu zahraničných študentov, ako aj z hľadiska účasti na medzinárodnej vedeckej spolupráci. Model financovania vysokoškolského vzdelávania dostatočne nepodporuje kvalitu, keďže vychádza vo veľkej miere z hodnotenia univerzít v minulosti a využíva kvantitatívne ukazovatele, ako je napríklad počet študentov a akademických pracovníkov. Absolventom podľa zamestnávateľov chýbajú prierezové zručnosti, ako je riešenie problémov, kritické myslenie alebo tímová práca. Účasť na celoživotnom vzdelávaní je nízka a odborné vzdelávanie a príprava nezodpovedajú potrebám trhu.
- (10) Hoci sa v posledných rokoch výrazne zvýšila dostupnosť a využívanie predškolského vzdelávania, dostupnosť služieb starostlivosti o najmenšie deti zostáva jednou z najslabších v Únii. Zvýšenie veku povinného začatia školskej dochádzky na sedem rokov a zrušenie povinnosti navštevovať predškolské zariadenia pre päťročné deti môžu mať – v kombinácii s novými prídavkami na deti – nepriaznivý vplyv na účasť na trhu práce, najmä v prípade žien, a táto zmena si zasluhuje dôkladné monitorovanie.
- (11) Napriek tomu, že sa v roku 2015 výrazne zvýšil počet trvalých pracovných zmlúv, podiel pracovných zmlúv na dobu určitú v Poľsku patrí v Únii medzi najvyššie. Poľsko prijalo v poslednom čase celý rad opatrení proti segmentácii trhu práce. Zaviedla sa novela zákonníka práce, podľa ktorej sa príspevky na sociálne zabezpečenie spojené s určitými občianskoprávnymi zmluvami zvýšili a v januára 2017 sa očakáva zavedenie minimálnej hodinovej mzdy pracujúcich na základe občianskoprávných zmlúv. Niektoré prvky zákonníka práce však zamestnávateľov pri nábore zamestnancov odrádzajú od podpisovania zmlúv na dobu neurčitú a používanie takýchto zmlúv zostáva naďalej obmedzené. Dôvodom je predovšetkým zložitosť regulácie týkajúcej sa práce a vysoké implicitné náklady na prepúšťanie v rámci takýchto zmlúv. Tie zahŕňajú vysoké procesné náklady, náklady spojené so zdĺhavými a nejasnými mechanizmami riešenia sporov, ako aj ustanovenia, akým je napríklad osobitná ochrana starších pracovníkov pred prepúšťaním.

- (12) Preferenčné sektorové dohody o sociálnom zabezpečení, najmä vysoko dotovaný dôchodkový systém pre poľnohospodárov a baníkov, predstavujú vysoké rozpočtové náklady a môžu prispievať k obmedzeniu pracovnej mobility. Počet poistených osôb v systéme osobitného zabezpečenia pre farmárov od roku 2007 pomaly klesá a v roku 2019 bude podľa očakávaní vlády zahŕňať 1,18 milióna osôb, pričom náklady na dôchodkové dávky (1,229 milióna) budú pravdepodobne až do roku 2018 narastať. Od roku 2011 predstavujú výdavky zo štátneho rozpočtu na dôchodkový systém poľnohospodárov (KRUS) konštantne 1 % HDP. Farmári nemajú žiadnu všeobecnú daňovú povinnosť ani požiadavku mať účtovný systém, pričom samofinancovanie systému KRUS je nízke. V roku 2014 bolo v Poľsku 1,382 milióna fariem, z ktorých 52 % rozlohou neprekračuje 5 hektárov (GUS). Baníci sú vyňatí zo všeobecného verejného dôchodkového systému s pevne stanovenými príspevkami, pričom majú osobitné preferenčné dôchodkové multiplikačné koeficienty, čo pre verejné financie predstavuje značné ročné náklady vo výške viac než 0,5 % HDP. Nepriaznivé demografické vyhliadky sa už premietli do poklesu populácie v produktívnom veku. Zásadný význam má preto udržiavanie pozitívneho trendu zamestnanosti, najmä v prípade starších pracovníkov, a to aj v záujme zachovania primeranosti a udržateľnosti verejného dôchodkového systému. Hoci sa priemerný skutočný vek odchodu do dôchodku v posledných rokoch zvýšil, stále je výrazne nižší než zákonný vek odchodu do dôchodku. Preto platí, že zvýšenie skutočného veku odchodu do dôchodku je kľúčové pre dlhodobú sociálnu primeranosť budúcich dôchodkov a stabilitu verejných financií, ako aj v záujme zvýšenia účasti na trhu práce.

- (13) Problémové miesta a nedostatky v dopravných, energetických a komunikačných sieťach pretrvávajú aj napriek rozsiahlym investíciám posledných rokov. Investičnú činnosť brzdia prekážky týkajúce sa fungovania verejnej správy, zdaňovania, prostredia pre činnosti výskumu, vývoja a inovácií, ako aj zdĺhavé vymáhanie zmlúv. Nedostatky v riadiacej a správnej kapacite majú negatívny vplyv na včasnú realizáciu investičných projektov v odvetví železničnej a inej dopravy, energetiky a telekomunikačných infraštruktúrnych projektov. Poľská ekonomika je naďalej energeticky a uhlíkovo náročná a potenciálne prínosy vyplývajúce zo zlepšenia energetickej účinnosti by boli značné. Zariadenia na výrobu elektriny zastarávajú a sú stále veľmi výrazne závislé od uhlia. Sieť elektrickej energie nie je dostatočne prepojená so susednými krajinami. Systém podpory energie z obnoviteľných zdrojov, ktorý mal nadobudnúť účinnosť 1. januára 2016, sa oneskoril, čo spôsobuje neistotu z hľadiska investícií. Kľúčovými faktormi, ktoré bránia investíciám najmä v stavebníctve, sú veľmi nízky rozsah a nestabilita priestorového plánovania, najmä na miestnej úrovni, ako aj nadmerná regulácia a regulačný a administratívny nesúlad, ktorý brzdí vydávanie stavebných povolení.
- (14) Komisia vykonala v kontexte európskeho semestra komplexnú analýzu hospodárskej politiky Poľska, ktorú uverejnila v správe o tejto krajine na rok 2016. Zároveň posúdila konvergenčný program, národný program reforiem a následné opatrenia v nadväznosti na odporúčania adresované Poľsku v predchádzajúcich rokoch. Zohľadnila nielen ich význam pre udržateľnú fiškálnu a sociálno-ekonomickú politiku v Poľsku, ale aj ich súlad s pravidlami a usmerneniami EÚ vzhľadom na potrebu posilniť celkovú správu hospodárskych záležitostí EÚ zabezpečením vstupov na úrovni EÚ do budúceho vnútroštátneho rozhodovania. Odporúčania v rámci európskeho semestra sú premietnuté do nižšie uvedených odporúčaní 1 až 3.
- (15) Rada na základe tohto posúdenia preskúmala konvergenčný program a jej stanovisko⁴ je premietnuté najmä do ďalej uvedeného odporúčania 1.

⁴ Podľa článku 9 ods. 2 nariadenia (ES) č. 1466/97.

TÝMTO ODPORÚČA, aby Poľsko v rokoch 2016 a 2017 prijalo opatrenia s cieľom:

1. Dosiahnuť v rokoch 2016 a 2017 ročnú fiškálnu úpravu vo výške 0,5 % HDP smerom k strednodobému rozpočtovému cieľu. Posilniť fiškálny rámec vrátane zriadenia nezávislej fiškálnej rady. Zlepšiť výber daní zaistením lepšieho dodržiavania predpisov o DPH a obmedziť rozsiahle využívanie znížených sadzieb DPH.
2. Zabezpečiť udržateľnosť a primeranosť dôchodkového systému a zvýšiť účasť na pracovnom trhu, a to začatím reformy preferenčných dôchodkových mechanizmov, odstránením prekážok pre trvalejšie formy zamestnávania a zvýšením relevantnosti vzdelávania a odbornej prípravy pre trh práce.
3. Prijat' opatrenia na odstránenie prekážok pre investície do dopravnej, stavebnej a energetickej infraštruktúry a zvýšiť rozsah priestorového plánovania na miestnej úrovni.

V Bruseli

*Za Radu
predseda*
