



Съвет на
Европейския съюз

Брюксел, 14 юни 2017 г.
(OR. en)

9307/1/17
REV 1

ECOFIN 410
UEM 159
SOC 390
EMPL 304
COMPET 407
ENV 506
EDUC 234
RECH 190
ENER 229
JAI 489

БЕЛЕЖКА

От:	Генералния секретариат на Съвета
До:	Комитета на постоянните представители/Съвета
№ док. Ком.:	ST 9251/17 ECOFIN 381 UEM 130 SOC 359 EMPL 274 COMPET 376 ENV 476 EDUC 204 RECH 160 ENER 200 JAI 451 - COM(2017) 520 final
Относно:	Препоръка за ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА относно националната програма за реформи на Полша за 2017 г. и съдържаща становище на Съвета относно програмата за конвергенция на Полша за 2017 г.

Приложено се изпраща на делегациите посоченият по-горе проект за препоръка на Съвета, преработен и съгласуван в различните комитети на Съвета въз основа на предложението на Комисията (COM (2017) 520 final).

ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА

от...

относно националната програма за реформи на Полша за 2017 г.

и съдържаща становище на Съвета относно програмата за конвергенция на Полша за 2017 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 16 ноември 2016 г. Комисията прие годишния обзор на растежа, с което постави началото на европейския семестър за 2017 г. за координация на икономическите политики. Приоритетите на годишния обзор на растежа бяха одобрени от Европейския съвет на 9—10 март 2017 г. На 16 ноември 2016 г., въз основа на Регламент (ЕС) № 1176/2011 на Европейския парламент и на Съвета², Комисията прие Доклада за механизма за предупреждение, в който не посочи Полша като една от държавите членки, за които ще се извърши задълбочен преглед.
- (2) Докладът за Полша за 2017 г. беше публикуван на 22 февруари 2017 г. В него беше оценен напредъкът на Полша в изпълнението на специфичните за държавата препоръки, приети от Съвета на 12 юли 2016 г., последващите действия във връзка със специфичните за страната препоръки от предходните години и напредъкът на Полша по отношение на националните ѝ цели по стратегията „Европа 2020“.
- (3) На 28 април 2017 г. Полша представи националната си програма за реформи за 2017 г., както и програмата си за конвергенция за 2017 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) Релевантните специфични за страната препоръки бяха взети предвид при програмирането на европейските структурни и инвестиционни фондове (ЕСИ 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 насоките относно прилагането на мерките, обвързващи 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 2017 г. правителството планира постепенно да подобри номиналното салдо — от дефицит в размер на 2,4 % от БВП през 2016 г. до 1,2 % от БВП през 2020 г. Средносрочната бюджетна цел — дефицит от 1 % от БВП в структурно изражение, не се очаква да бъде постигната до 2020 г., т.е. през времеви хоризонт на програмата. Според програмата за конвергенция за 2017 г. съотношението на консолидирания държавен дълг към БВП се очаква да нарасне от 54,4 % от БВП през 2016 г. на 55,3 % от БВП през 2017 г. и да спадне до 52,1 % от БВП до 2020 г. Макроикономическият сценарий в основата на тези бюджетни прогнози е благоприятен.
- (6) На 12 юли 2016 г. по отношение на 2017 г. Съветът препоръча на Полша да постигне годишна фискална корекция от 0,5 % от БВП за постигане на средносрочната бюджетна цел. Според прогнозата на Комисията от пролетта на 2017 г., има риск от известно отклонение от препоръчаната корекция през 2017 г.

³ Регламент (ЕС) № 1303/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 г. 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).

- (7) През 2018 г. с оглед на своето фискално положение Полша се очаква направи допълнителни корекции в посока към средносрочната си бюджетна цел за структурен дефицит от 1 % от БВП. Според общоприетата корекционна матрица съгласно Пакта за стабилност и растеж тази корекция означава изискване за номинален темп на растеж на нетните първични държавни разходи⁴, който не превишава 3,7 % през 2018 г. Това би съответствало на структурна корекция от 0,5 % от БВП. Ако политиката не бъде променена, съществува риск от значително отклонение от това изискване през 2018 г. Като цяло Съветът е на мнение, че Полша трябва да има готовност да предприеме допълнителни мерки през 2017 г., както и че през 2018 г. ще са необходими допълнителни мерки, за да спази разпоредбите на Пакта за стабилност и растеж. Съгласно предвиденото в Регламент (ЕО) № 1466/97 обаче оценката на бюджетните планове и резултатите следва да взема предвид бюджетното салдо на държавите членки с оглед на цикличните условия. Както се припомня в съобщението на Комисията относно европейския семестър за 2017 г., придружаващо тези специфични за отделните държави препоръки, в оценката на бюджетните резултати за 2018 г. ще трябва надлежно да се вземе предвид целта за постигане на фискална позиция, която допринася както за укрепване на протичащото в момента възстановяване, така и за осигуряване на устойчивостта на публичните финанси на Полша. В този контекст Съветът отбелязва, че Комисията възнамерява да извърши цялостна оценка в съответствие с Регламент (ЕО) № 1466/97, по-специално с оглед на икономическия цикъл в Полша.
- (8) В доклад от 2017 г. се констатира, че е постигнат известен напредък в подобряването на събирането на данъците, тъй като Полша предприе редица реформи, чиято цел е да се засили данъчната система. Тяхното пълно въздействие върху събирането на данъци и разходите за спазване на данъчното законодателство следва да бъдат внимателно наблюдавани. Полша обаче не е постигнала напредък в ограничаването на широкото използване на намалени ставки на ДДС, което има неблагоприятно въздействие върху приходите от ДДС и те не са ефективен инструмент на социалната политика.

⁴ Нетните държавни разходи се състоят от общите държавни разходи без лихвените разходи, разходите по програми на Съюза, които изцяло се покриват от приходи от средства на Съюза, и недискреционните промени в разходите за обезщетения при безработица. Брутото образуване на основен капитал, финансирано от държавата, се разсрочва през 4-годишен период. Дискреционните мерки по отношение на приходите или предвидено от закона увеличаване на приходите са взети под внимание. Еднократните мерки по отношение както на приходите, така и на разходите, се нетират.

- (9) Полша е изправена пред натиск върху разходите в различни области, и по-специално в тези, свързани със застаряването на населението. Затова е необходимо да се въведат механизми за оценка на ефикасността и ефективността на публичните разходи, за да се даде възможност за преразпределяне на ресурсите. Във връзка с това правителството обяви планове за укрепване на бюджетния процес, по-специално по отношение на средносрочната бюджетна рамка и включването на прегледи на разходите в бюджетния процес. 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.
- (10) Намаляването на населението в трудоспособна възраст в Полша се очаква да ограничи потенциала за растеж през следващите десетилетия. Резултатите на пазара на труда в Полша са силни през последните години. Равнищата на заетост продължиха да се увеличават, но няколко неотдавнашни мерки на политиката може да доведат до намаляване на участието в работната сила, най-вече на жените, нискоквалифицираните и по-възрастните хора. Намаляването на законоустановената пенсионна възраст в края на 2017 г. се очаква да насърчи някои по-възрастни работници да напуснат пазара на труда. Полската система за социална закрила предвижда само ограничени стимули за започване на работа. Новите обезщетения за деца се очаква да намалят бедността и неравенството, но може да имат и отрицателно въздействие върху участието в пазара на труда на родителите, най-вече на жените. Размерът на надбавката за дете и ограничената проверка на имущественото състояние на получателите на обезщетения противодейства на стимулите за работа, които са включени в други социални обезщетения. Задължението петгодишните да посещават предучилищно образование беше премахнато, считано от септември 2016 г., и записването в официални схеми за грижи за деца на децата на възраст под три години все още е сред най-ниските в Съюза. Независимо от предприетите мерки, сегментирането на пазара на труда продължава да е високо, което има отрицателно въздействие върху производителността и натрупването на човешки капитал. Все още има пречки пред по-широкото използване на постоянни договори. Комитетът по кодификация подготвя нов проект на индивидуалните и колективните трудови норми. Това е възможност за отстраняване на тези пречки.

- (11) През последните години средната реална възраст на пенсиониране се е увеличила, но тя продължава да бъде твърде ниска. По-високата реална възраст на пенсиониране е от решаващо значение за икономическия растеж, адекватността на бъдещите пенсии и фискалната устойчивост на пенсионната система. Неотдавнашното решение за намаляване на законоустановената пенсионна възраст на 60 години за жените и 65 години за мъжете обаче е в противоположна посока и може да окаже негативно въздействие върху реалната възраст на пенсиониране. Високите разходи за специалната схема за социално осигуряване на селскостопанските производители (KRUS) е друга причина за ниската трудова мобилност и скритата безработица в селското стопанство.
- (12) Образователната система се е подобрила значително през последните две десетилетия: основните умения на 15-годишните са на равнище доста над средното за Съюза и тя е с едно от най-ниските равнища на преждевременно напускащите училище в Съюза. Въпреки това все още има потенциал за подобряване на начина, по който учениците придобиват умения, които да са подходящи с оглед на бързо променящия се пазар на труда. Предстоящите изменения по отношение на основното и средното образование пораждаат значителни организационни предизвикателства и съкращават периода на общото образование, което може да има отрицателно отражение върху равенството в образованието. Бяха обявени също така допълнителни промени за адаптиране на професионалното образование и обучение към нуждите на пазара на труда, но техният потенциал за преодоляване на съществуващите недостатъци все още предстои да се види. Правителството започна консултации по реформата на висшето образование с цел подобряване на функционирането на сектора и на неговата адекватност по отношение на пазара на труда. Участието в учене за възрастни в Полша е недостатъчно и средното равнище на основни умения сред възрастните хора е ниско, което пречи на тяхната пригодност за заетост.
- (13) Слабостите в териториалното устройство увеличават административната тежест във връзка с необходимостта от разрешения за строителство. Плановете за земеползване обхващат ограничена част от територията на Полша и често са с ниско качество. В районите, в които те не са на разположение, разрешенията за строителство се издават въз основа на еднократни административни решения по благоустройство, които създават риск и несигурност за инвеститорите. Проектът на строителен кодекс има за цел да консолидира процесите на териториалното устройство и да облекчи административната тежест за инвеститорите. Реформата предлага възможност за подобряване на положението в зависимост от окончателния вариант на законодателството и неговото прилагане.

- (14) Стопанската среда е като цяло благоприятна. Въпреки това през 2016 г. инвестиционната активност е намаляла значително поради по-слабото използване на структурните фондове на Съюза, *inter alia* в резултат на прехода между програмните периоди и повишената несигурност сред частните инвеститори. Освен това доверието на бизнеса беше засегнато от увеличението на броя на регулаторните промени и ограничените обществени консултации по редица ключови закони. Правната сигурност и доверието в качеството и предвидимостта на регулаторните, данъчните и другите политики, както и в институциите, са важни фактори, които могат да дадат възможност за ускоряване на темпа на инвестициите. Принципите на правовата държава и независимата съдебна система са също от първостепенно значение в този контекст. Предприемането на мерки в отговор на сериозните опасения относно върховенството на закона ще допринесе за повишаване на правната сигурност. Като се има предвид, че правителството цели да засили ролята си в икономиката, от значение ще бъде да се гарантира икономическата жизнеспособност на инвестиционните решения. Продължава да е налице значителна регулаторна тежест в няколко области.
- (15) Пътната мрежа се развива бързо благодарение на финансирането от Съюза, но процентът на загиналите по пътищата все още е сред най-високите в Съюза, което има висока социална цена. Въпреки наличието на значителни средства от Съюза, железопътният сектор продължава да е изправен пред големи проблеми в изпълнението на проектите. Също така, предвид липсата на многогодишна програма за поддръжка на железопътната инфраструктура, остава предизвикателството за осигуряването на дълъг жизнен цикъл на железопътните активи.
- (16) Около 60 % от инсталираните мощности за изкопаеми горива в Полша са отпреди повече от 30 години. Поради това са необходими значителни инвестиции през следващите години. През 2016 г. равнището на междусистемната електроенергийна свързаност беше сред най-ниските в ЕС. Наред със значителния размер на мощностите, които предстои да бъдат изведени от експлоатация, и нарастващото търсене на електроенергия това допринася за слабите перспективи по отношение на осигуряването на адекватността на производството на електроенергия. Постигането на задължителната национална цел за възобновяема енергия за 2020 г. е изложено на риск. След стартирането на терминала за втечен природен газ Полша подобри значително сигурността на доставките си на газ. Тя също така разви националната си газопреносна и газоразпределителна мрежа. Въпреки това работата по междусистемните газопроводи от регионално значение не напредва по график.

- (17) В рамките на европейския семестър за 2017 г. Комисията направи цялостен анализ на икономическата политика на Полша, който беше публикуван в доклада за страната за 2017 г. Тя извърши и оценка на програмата за конвергенция за 2017 г., на националната програма за реформи за 2017 г. и на последващите мерки, свързани с препоръките, отправени към Полша през предходните години. Комисията взе предвид не само тяхното значение за провеждането на устойчива бюджетна и социално-икономическа политика в Полша, но и тяхното съответствие с правилата и насоките на Съюза, предвид необходимостта от засилване на цялостното икономическо управление на Съюза чрез принос на равнището на Съюза към бъдещите национални решения.
- (18) С оглед на тази оценка Съветът разгледа програмата за конвергенция за 2017 г., като становището⁵ му е изразено по-специално в препоръка 1 по-долу.

ПРЕПОРЪЧВА на Полша да предприеме следните действия през периода 2017—2018 г.:

1. Да направи значително фискално усилие през 2018 г. в съответствие с изискванията на предпазните мерки на Пакта за стабилност и растеж, като отчита необходимостта от укрепване на текущото възстановяване и осигурява устойчивост на публичните финанси на Полша. Да предприеме стъпки за подобряване на ефикасността на публичните разходи и да ограничи използването на намалени ставки на ДДС.
2. Да предприеме стъпки за увеличаване на участието на пазара на труда, по-специално на жените, нискоквалифицираните и по-възрастните хора, включително чрез насърчаване на подходящи умения и отстраняване на пречките пред по-трайните форми на заетост. Да гарантира устойчивостта и адекватността на пенсионната система чрез предприемане на мерки за увеличаване на реалната възраст на пенсиониране и започване на реформа на преференциалните пенсионни режими.
3. Да предприеме мерки за премахване на пречките пред инвестициите, особено в транспортния сектор.

Съставено в Брюксел на

За Съвета
Председател

⁵ Съгласно член 9, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 1466/97.