

Bruxelles, 14. lipnja 2017.
(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

NAPOMENA

Od:	Glavno tajništvo Vijeća
Za:	Odbor stalnih predstavnika / Vijeće
Br. dok. Kom.:	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
Predmet:	Preporuka za PREPORUKU VIJEĆA o Nacionalnom programu reformi Poljske za 2017. i davanje mišljenja Vijeća o Programu konvergencije Poljske za 2017.

Za delegacije se u prilogu nalazi navedeni nacrt preporuke Vijeća, kako su ga izmijenili i usuglasili različiti odbori Vijeća na temelju prijedloga Komisije COM(2017) 520 final.

PREPORUKA VIJEĆA

od...

o Nacionalnom programu reformi Poljske za 2017.

i davanje mišljenja Vijeća o Programu konvergencije Poljske za 2017.

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 16. studenoga 2016. donijela Godišnji pregled rasta, čime je označen početak europskog semestra 2017. za koordinaciju ekonomske politike. Prioritete Godišnjeg pregleda rasta potvrdilo je Europsko vijeće 9. i 10. ožujka 2017. Komisija je 16. studenoga 2016. 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 2017. objavljeno je 22. veljače 2017. U njemu je ocijenjen napredak Poljske u rješavanju preporuka za tu zemlju koje je Vijeće donijelo 12. srpnja 2016., mjere poduzete kao odgovor na preporuke za tu zemlju donesene prethodnih godina te napredak Poljske u pogledu ostvarivanja nacionalnih ciljeva u okviru strategije Europa 2020.
- (3) Poljska je 28. travnja 2017. dostavila svoj Nacionalni program reformi za 2017. i svoj Program konvergencije za 2017. Kako bi se u obzir uzela njihova povezanost, oba su programa ocijenjena istodobno.

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 (ESI fondovi) 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 ESI fondova povezuje s dobrim gospodarskim upravljanjem.
- (5) Na Poljsku se trenutačno primjenjuje preventivni dio Pakta o stabilnosti i rastu. Vlada u svojem Programu konvergencije za 2017. planira postupno poboljšanje ukupnog salda s deficita od 2,4 % BDP-a 2016. na 1,2 % BDP-a 2020. Tijekom trajanja programa, odnosno do 2020., ne očekuje se ostvarenje srednjoročnog proračunskog cilja, tj. strukturnog deficita od 1 % BDP-a. Prema Programu konvergencije za 2017. očekuje se da će se udio duga opće države u BDP-u povećati s 54,4 % BDP-a u 2016. na 55,3 % BDP-a u 2017 te smanjiti na 52,1 % do 2020. Makroekonomski scenarij na kojem se temelje te proračunske projekcije povoljan je.
- (6) Vijeće je 12. srpnja 2016. preporučilo Poljskoj da 2017. ostvari godišnju fiskalnu prilagodbu od 0,5 % BDP-a prema ostvarenju srednjoročnog proračunskog cilja. Prema proljetnoj prognozi Komisije za 2017. postoji rizik određenog odstupanja od te preporučene prilagodbe u 2017.

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.

- (7) S obzirom na njezinu fiskalnu situaciju očekuje se da Poljska 2018. ostvari dodatnu prilagodbu prema ostvarenju svojeg srednjoročnog proračunskog cilja, odnosno strukturnog deficita od 1 % BDP-a. Prema zajednički dogovorenoj matrici prilagodbe u okviru Pakta o stabilnosti i rastu ta bi prilagodba trebala dovesti do nominalne stope rasta neto primarnih državnih rashoda⁴ koja 2018. ne premašuje 3,7 %. To bi odgovaralo strukturnoj prilagodbi od 0,5 % BDP-a. Ne bude li promjene u politikama, postojat će rizik od znatnog odstupanja od tog zahtjeva u 2018. Općenito, Vijeće smatra da Poljska treba biti spremna poduzeti dodatne mjere 2017. te da će 2018. biti potrebno još takvih mjera kako bi se poštovale odredbe Pakta o stabilnosti i rastu. Kako je predviđeno Uredbom (EZ) br. 1466/97, ocjenom proračunskih planova i rezultata trebao bi se uzeti u obzir proračunski saldo države članice s obzirom na cikličke uvjete. Kako se navodi u Komunikaciji Komisije o europskom semestru 2017. koja prati ove preporuke za pojedine zemlje, ocjenom proračunskih rezultata za 2018. morat će se uzeti u obzir da je cilj postići smjer fiskalne politike koji doprinosi i jačanju oporavka koji je u tijeku i održivosti javnih financija Poljske. U tom kontekstu Vijeće prima na znanje da Komisija namjerava izvršiti cjelovitu ocjenu u skladu s Uredbom (EZ) br. 1466/97, posebno s obzirom na cikličku situaciju u Poljskoj.
- (8) U Izvješću za Poljsku za 2017. utvrđen je određen napredak u poboljšanju ubiranja poreza jer je Poljska provela određene reforme usmjerene na jačanje poreznog sustava. Potrebno je pomno pratiti njihov cjelovit učinak na ubiranje poreza te troškove porezne discipline. Za razliku od toga, Poljska nije ostvarila napredak u ograničavanju raširene upotrebe smanjenih stopa PDV-a koje imaju negativan učinak na prihode od PDV-a i nisu djelotvoran instrument socijalne politike.

⁴ Neto državni rashodi sastoje se od ukupnih državnih rashoda bez rashoda za kamate, rashoda za programe Unije koji su u cijelosti usklađeni s prihodima iz fondova Unije i nediskrecijskih promjena u rashodima za naknade za nezaposlenost. Nacionalno financirane bruto investicije u fiksni kapital izgladuju se za četverogodišnje razdoblje. Uračunane su diskrecijske mjere na prihodovnoj strani ili povećanja prihoda propisana zakonom, dok se jednokratne mjere na prihodovnoj i rashodovnoj strani poništavaju.

- (9) Poljska se suočava s pritiscima na rashode u raznim područjima, posebice u onima povezanim sa starenjem stanovništva. Zbog toga je nužno uspostaviti mehanizme procjene učinkovitosti i djelotvornosti javne potrošnje radi osiguranja preraspodjele resursa. Imajući to na umu, vlada je najavila planove poboljšavanja proračunskog postupka, posebice u vezi sa srednjoročnim proračunskim okvirom i uključivanjem analiza rashoda u proračunski postupak. Poljska je jedina država članica koja nema punopravno neovisno fiskalno vijeće, a prema dosadašnjim saznanjima ni planove za njegovo osnivanje, iako u njoj postoje neovisne fiskalne institucije koje pokrivaju neke od funkcija takvog tijela.
- (10) Očekuje se da će smanjenje broja radno sposobnog stanovništva u Poljskoj u narednim desetljećima ograničiti potencijal rasta. Posljednjih je godina tržište rada u Poljskoj zabilježilo snažne rezultate. Stope zaposlenosti i dalje rastu, ali bi se zbog nekoliko nedavnih mjera politike moglo smanjiti sudjelovanje na tržištu rada, posebice žena, niskokvalificiranih radnika i starijih osoba. Očekuje se da će smanjenje zakonske dobi za umirovljenje krajem 2017. potaknuti određene starije radnike da napuste tržište rada. Sustav socijalne zaštite u Poljskoj nudi tek ograničene poticaje za stupanje u radni odnos. Očekuje se da će novi dječji doplatk smanjiti siromaštvo i nejednakost, ali bi isto tako mogao negativno utjecati na sudjelovanje roditelja na tržištu rada, posebice žena. Zbog velikog iznosa dječjeg doplatka i ograničene primjene imovinskog cenzusa neutraliziraju se poticaji za rad ugrađeni u druge socijalne naknade. Od rujna 2016. petogodišnjaci više nisu obvezni pohađati predškolsko obrazovanje, a udio djece mlađe od tri godine u formalnoj skrbi o djeci i dalje je među najnižima u Uniji. Unatoč poduzetim mjerama, segmentacija tržišta rada i dalje je velika, što negativno utječe na produktivnost i akumulaciju ljudskog kapitala. I dalje su prisutne prepreke brojnijem zapošljavanju na neodređeno vrijeme. Odbor za kodifikaciju trenutačno priprema nove nacрте zakona o radu u području pojedinačnih i kolektivnih ugovora. To je prilika za uklanjanje prethodno navedenih prepreka.

- (11) Proteklih se godina povećala prosječna stvarna dob za umirovljenje, ali je i dalje preniska. Viša stvarna dob za umirovljenje ključna je za gospodarski rast, adekvatnost budućih mirovina i fiskalnu održivost mirovinskog sustava. Međutim, nedavna odluka o smanjenju zakonske dobi za umirovljenje na 60 godina za žene i 65 godina za muškarce u suprotnosti je s time te može negativno utjecati na stvarnu dob za umirovljenje. Skup poseban sustav socijalnog osiguranja za poljoprivrednike (KRUS) još je jedan razlog slabe mobilnosti radnika i prikrivene nezaposlenosti u poljoprivredi.
- (12) U posljednja se dva desetljeća obrazovni sustav znatno poboljšao; osnovna znanja petnaestogodišnjaka daleko su iznad prosjeka Unije, a stope prijevremenog prekida školovanja među najnižima su u Uniji. Međutim, način na koji učenici stječu vještine primjerene za tržište rada koje se brzo mijenja može se još poboljšati. Nadolazeće promjene osnovnog i srednjoškolskog obrazovanja nose sa sobom velike organizacijske izazove i skraćuju razdoblje općeg obrazovanja, što može negativno utjecati na jednakost u obrazovanju. Također su najavljene dodatne promjene u cilju prilagodbe strukovnog obrazovanja i osposobljavanja potrebama na tržištu rada, no treba vidjeti mogu li se njima riješiti postojeći nedostaci. Vlada je započela savjetovanja o reformi visokog obrazovanja radi poboljšanja rezultata u tom sektoru i njegove relevantnosti za tržište rada. Poljska bilježi nedovoljno sudjelovanje u obrazovanju odraslih, a prosječna je razina osnovnih vještina starijih odraslih osoba niska, čime se otežava njihova zapošljivost.
- (13) Zbog slabosti u pogledu prostornog planiranja povećava se administrativno opterećenje povezano s izdavanjem građevinskih dozvola. Planovima prostornog uređenja, koji su često loše kvalitete, obuhvaćeno je tek ograničeno državno područje Poljske. U područjima koja nisu obuhvaćena tim planovima građevinske se dozvole izdaju na temelju jednokratnih odluka o prostornom uređenju, što stvara rizik i nesigurnost za ulagače. Cilj je Nacrta zakona o gradnji konsolidacija procesa prostornog planiranja i smanjenje administrativnog opterećenja za ulagače. Reforma je prilika za poboljšanje, ovisno o konačnoj verziji zakona i njegovoj provedbi.

- (14) Poslovno je okružje uglavnom povoljno. Međutim, u 2016. došlo je do znatnog smanjenja ulaganja zbog manjeg iskorištavanja sredstava iz strukturnih fondova EU-a, što je rezultat, među ostalim, prelaska na nova programska razdoblja i povećane nesigurnosti među privatnim ulagačima. Nadalje, povećani broj regulatornih promjena i ograničena javna savjetovanja o nekim ključnim zakonima utjecali su na povjerenje poduzeća. Pravna sigurnost i povjerenje u kvalitetu te predvidljivost regulatornih, poreznih i drugih politika i institucija važni su čimbenici kojima bi se mogle povećati stope ulaganja. U tom su kontekstu ključni i vladavina prava te neovisno sudstvo. Rješavanjem ozbiljnih problema povezanih s vladavinom prava doprinijet će se poboljšanju pravne sigurnosti. Budući da vlada namjerava povećati svoju ulogu u gospodarstvu, bit će važno osigurati ekonomsku održivost odluka o ulaganjima. U nekoliko područja i dalje postoji znatno regulatorno opterećenje.
- (15) Zahvaljujući sredstvima Unije cestovna mreža brzo se razvila, no stopa smrtno stradalih na cestama i dalje je među najvišima u Uniji, što dovodi do velikih troškova za društvo. Unatoč dostupnosti značajnih sredstava Unije, željeznički sektor i dalje se suočava s golemim zastoјima u provedbi projekata. Budući da ne postoji višegodišnji program održavanja željezničke infrastrukture, osiguravanje dugog vijeka trajanja željezničke infrastrukture i dalje je izazov.
- (16) Oko 60 % postojećeg kapaciteta fosilnih goriva u Poljskoј starije je od 30 godina. Zato su u nadolazećim godinama potrebna velika ulaganja. Razina elektroenergetske povezanosti u 2016. bila je među najnižima u EU-u. To u kombinaciji s velikim brojem kapaciteta koji će se povući iz upotrebe i povećanom potražnjom za električnom energijom doprinosi slabijim izgledima da se osigura primjerenost proizvodnje električne energije. Ugroženo je ostvarivanje obvezujućeg nacionalnog cilja za obnovljivu energiju do 2020. Nakon otvaranja terminala za ukapljeni prirodni plin Poljska je znatno poboljšala sigurnost svoje opskrbe plinom. Također je razvila svoju nacionalnu mrežu prijenosa i distribucije plina. Međutim, rad na plinskim spojnim vodovima od regionalne važnosti ne napreduje prema planu.

- (17) Komisija je u okviru europskog semestra 2017. provela sveobuhvatnu analizu ekonomske politike Poljske i objavila je u izvješću za tu zemlju za 2017. Ocijenila je i Program konvergencije za 2017. i Nacionalni program reformi za 2017. 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 socijalno-ekonomsku politiku u Poljskoj, nego i njihovo poštovanje pravila i smjernica Unije, a s obzirom na potrebu jačanja ukupnoga gospodarskog upravljanja Unijom pružanjem doprinosa budućim nacionalnim odlukama s razine Unije.
- (18) Uzimajući u obzir tu ocjenu Vijeće je ispitalo Program konvergencije za 2017., a njegovo je mišljenje⁵ posebno navedeno u preporuci 1. u nastavku,

PREPORUČUJE da Poljska 2017. i 2018. poduzme djelovanja kojima je cilj:

1. U 2018. nastaviti s ulaganjem znatnog fiskalnog napora, u skladu sa zahtjevima preventivnog dijela Pakta o stabilnosti i rastu, uzimajući u obzir potrebu za jačanjem oporavka koji je u tijeku i osiguravanjem održivosti javnih financija Poljske. Poduzeti mjere poboljšanja učinkovitosti javnih rashoda te ograničiti upotrebu smanjenih stopa PDV-a.
2. Poduzeti mjere kako bi se povećalo sudjelovanje na tržištu rada, posebice žena, niskokvalificiranih radnika i starijih osoba, među ostalim poticanjem stjecanja primjerenih vještina i uklanjanjem prepreka za veću razinu zapošljavanja na neodređeno vrijeme. Osigurati održivost i adekvatnost mirovinskog sustava poduzimanjem mjera povećanja stvarne dobi za umirovljenje i uvođenjem reforme aranžmana povlaštenih mirovina.
3. Poduzeti mjere uklanjanja prepreka ulaganjima, osobito u sektoru prometa.

Sastavljeno u Bruxellesu

*Za Vijeće
Predsjednik*

⁵ U skladu s člankom 9. stavkom 2. Uredbe (EZ) br. 1466/97.