

V Bruseli 14. júna 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

POZNÁMKA

Od:	Generálny sekretariát Rady
Komu:	Výbor stálych predstaviteľov/Rada
Č. 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:	Odporúčanie na ODPORÚČANIE RADY, ktoré sa týka národného programu reforiem Poľska na rok 2017 a ktorým sa predkladá stanovisko Rady ku konvergenčnému programu Poľska na rok 2017

Delegáciám v prílohe zasielame vyššie uvedený návrh odporúčania Rady v znení, ktoré revidovali a odsúhlasili rôzne výbory Rady, vychádzajúci z návrhu Komisie COM(2017) 520 final.

ODPORÚČANIE RADY

Z ...,

ktoré sa týka národného programu reforiem Poľska na rok 2017

a ktorým sa predkladá stanovisko Rady ku konvergenčnému programu Poľska na rok 2017

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 začala európsky semester pre koordináciu hospodárskych politík na rok 2017 prijatím ročného prieskumu rastu 16. novembra 2016. Priority ročného prieskumu rastu schválila Európska rada na zasadnutí 9. až 10. marca 2017. Komisia 16. novembra 2016 prijala na základe nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1176/2011² správu o mechanizme varovania, v ktorej Poľsko neurčila za jeden z členských štátov, vo vzťahu ku ktorým sa vykoná hĺbkové preskúmanie.
- (2) Správa o Poľsku na rok 2017 bola uverejnená 22. februára 2017. Posúdil sa v nej pokrok, ktorý Poľsko dosiahlo pri plnení odporúčaní pre jednotlivé krajiny prijatých Radou 12. júla 2016, následné opatrenia v nadväznosti na odporúčania pre jednotlivé krajiny prijaté v predchádzajúcich rokoch a pokrok Poľska pri dosahovaní jeho národných cieľov stratégie Európa 2020.
- (3) Poľsko predložilo 28. apríla 2017 svoj národný program reforiem na rok 2017 a svoj konvergenčný program na rok 2017. 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 („EŠIF“) na roky 2014 až 2020. Ako je stanovené v 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 uvedené ustanovenie, v usmerneniach o uplatňovaní opatrení spájajúcich účinnosť EŠIF a riadnu správu hospodárskych záležitostí.
- (5) Na Poľsko sa v súčasnosti vzťahuje preventívna časť Paktu stability a rastu. Vláda vo svojom konvergenčnom programe na rok 2017 plánuje postupne zlepšiť celkový deficit z úrovne 2,4 % HDP v roku 2016 na úroveň 1,2 % HDP v roku 2020. Neočakáva sa, že strednodobý rozpočtový cieľ, ktorým je štrukturálny deficit na úrovni 1 % HDP v štrukturálnom vyjadrení, sa dosiahne do roku 2020, t. j. v časovom rámci programu. Na základe konvergenčného programu na rok 2017 sa očakáva, že sa pomer dlhu verejnej správy k HDP zvýši z 54,4 % HDP v roku 2016 na 55,3 % HDP v roku 2017 a do roku 2020 klesne na 52,1 % HDP. Makroekonomický scenár, na ktorom sa zakladajú uvedené rozpočtové prognózy, je optimistický.
- (6) Rada 12. júla 2016 Poľsku odporučila dosiahnuť v roku 2017 ročnú fiškálnu úpravu na úrovni 0,5 % HDP smerom k strednodobému rozpočtovému cieľu. Z prognózy Komisie z jari 2017 vyplýva, že existuje riziko určitej odchýlky od odporúčanej úpravy v roku 2017.

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).

- (7) Vzhľadom na fiškálnu situáciu sa očakáva, že Poľsko v roku 2018 dosiahne ďalšiu úpravu smerom k svojmu strednodobému rozpočtovému cieľu, ktorým je štrukturálny deficit vo výške 1 % HDP. Podľa spoločne dohodnutej matice úprav v rámci Paktu stability a rastu táto úprava znamená, že nominálna miera rastu čistých primárnych verejných výdavkov⁴ nesmie v roku 2018 prekročiť 3,7 %. To by zodpovedalo štrukturálnej úprave na úrovni 0,5 % HDP. Za predpokladu nezmenenej politiky existuje v roku 2018 riziko značnej odchýlky od uvedenej požiadavky. Rada celkovo zastáva názor, že na zaistenie súladu s ustanoveniami Paktu stability a rastu musí byť Poľsko pripravené prijať v roku 2017 ďalšie opatrenia a v roku 2018 bude musieť prijať ďalšie opatrenia. Ako sa však stanovuje v nariadení (ES) č. 1466/97, pri posudzovaní rozpočtových plánov a výsledkov rozpočtového hospodárenia by sa malo zohľadniť rozpočtové saldo daného členského štátu vzhľadom na cyklické podmienky. Ako sa pripomína v oznámení Komisie o európskom semestri na rok 2017, ktoré je pripojené k týmto odporúčaniam pre jednotlivé krajiny, pri posudzovaní výsledkov rozpočtového hospodárenia za rok 2018 sa bude musieť náležite zohľadniť cieľ, ktorým je dosiahnutie zámerov fiškálnej politiky prispievajúcich k posilneniu prebiehajúceho oživenia, ako aj k zaistieniu udržateľnosti verejných financií v Poľsku. V tejto súvislosti Rada poznamenáva, že Komisia má v úmysle vykonať celkové posúdenie v súlade s nariadením (ES) č. 1466/97, najmä vzhľadom na cyklickú situáciu v Poľsku.
- (8) V správe o Poľsku na rok 2017 sa konštatuje, že vďaka viacerým reformám zameraným na sprísnenie daňového systému, ktoré Poľsko prijalo, sa podarilo dosiahnuť určitý pokrok pri zlepšovaní výberu daní. Vplyv týchto reforiem na výber daní a náklady na dodržiavanie predpisov by sa mal pozorne sledovať. Poľsko naopak nedosiahlo žiaden pokrok, pokiaľ ide o obmedzenie rozsiahleho používania znížených sadzieb DPH, ktoré má negatívny vplyv na príjmy z DPH a nie je účinným nástrojom sociálnej politiky.

⁴ Čisté verejné výdavky pozostávajú z celkových verejných výdavkov bez úrokových výdavkov, výdavkov na programy Únie plne hrađených z fondov Únie a nediskrečných zmien vo výdavkoch na dávky v nezamestnanosti. Tvorba hrubého fixného kapitálu financovaná z vnútroštátnych zdrojov je rozložená na obdobie štyroch rokov. Diskrečné opatrenia na strane príjmov alebo zvýšenia príjmov vyplývajúce z právnych predpisov sú započítané. Jednorazové opatrenia na strane príjmov aj výdavkov sú vzájomne započítané.

- (9) Poľsko čelí tlakom na výdavky v rôznych oblastiach, obzvlášť v tých, ktoré súvisia so starnutím obyvateľstva. Je preto nevyhnutné zaviesť mechanizmy, ktoré umožnia posúdiť efektívnosť a účinnosť verejných výdavkov, aby bolo možné pristúpiť k prerozdeleniu zdrojov. V tejto súvislosti vláda oznámila plány na posilnenie rozpočtového postupu, najmä pokiaľ ide o strednodobý rozpočtový rámec a začlenenie preskúmaní výdavkov do rozpočtového postupu. 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.
- (10) Očakáva sa, že pokles počtu obyvateľov v produktívnom veku v Poľsku zníži rastový potenciál v nasledujúcich desaťročiach. Poľský pracovný trh dosahoval v posledných rokoch veľmi dobré výsledky. Miera zamestnanosti sa naďalej zvyšovala, ale viaceré nedávne politické opatrenia môžu znížiť účasť na trhu práce, najmä v prípade žien, osôb s nízkou kvalifikáciou a starších ľudí. Očakáva sa, že zníženie zákonného veku odchodu do dôchodku koncom roka 2017 bude motivovať niektorých starších pracovníkov k opusteniu trhu práce. Poľský systém sociálneho zabezpečenia motivuje k práci len v obmedzenej miere. Nový prídavok na dieťa by mal znížiť chudobu a nerovnosť, ale zároveň môže negatívne vplyvať na ekonomickú aktivitu rodičov, najmä žien. Výška prídavku na dieťa a obmedzené zisťovanie majetkových pomerov rušia účinok pracovných stimulov, ktoré sú súčasťou iných sociálnych dávok. Povinnosť navštevovať zariadenie predškolského vzdelávania pre deti vo veku päť rokov bola zrušená v septembri 2016 a podiel detí mladších ako tri roky v zariadeniach formálnej starostlivosti stále patrí medzi najnižšie v Únii. Segmentácia trhu práce je napriek prijatým opatreniam naďalej vysoká, čo má nepriaznivý účinok na produktivitu a akumuláciu ľudského kapitálu. Pretrvávajú prekážky brániace širšiemu využívaniu pracovných zmlúv na neurčitý čas. Kodifikačný výbor pripravuje nový návrh zákoníkov individuálneho a kolektívneho pracovného práva. To je príležitosťou na riešenie týchto prekážok.

- (11) Priemerný skutočný vek odchodu do dôchodku sa v posledných rokoch zvýšil, no stále je príliš nízky. Vyšší skutočný vek odchodu do dôchodku má kľúčový význam pre hospodársky rast, primeranosť budúcich dôchodkov a fiškálnu udržateľnosť dôchodkového systému. Nedávne rozhodnutie znížiť zákonný vek odchodu do dôchodku na 60 rokov pre ženy a 65 rokov pre mužov ide opačným smerom a môže mať negatívny vplyv na skutočný vek odchodu do dôchodku. Ďalším dôvodom nízkej mobility pracovnej sily a skrytej nezamestnanosti v poľnohospodárstve je nákladný osobitný systém sociálneho poistenia pre poľnohospodárov (KRUS).
- (12) Systém vzdelávania sa za uplynulé dve desaťročia značne zlepšil – úroveň základných zručností pätnásťročných študentov výrazne prevyšuje priemer v Únii a miera predčasného ukončenia školskej dochádzky patrí medzi najnižšie v Únii. Stále však existuje priestor na zlepšenie spôsobu, akým žiaci získavajú zručnosti vhodné pre rýchlo sa meniaci trh práce. Chystané zmeny v primárnom a sekundárnom vzdelávaní sú veľkou výzvou z organizačného hľadiska a v ich dôsledku dôjde k skráteniu všeobecného vzdelávania, čo môže mať nepriaznivý vplyv na rovnosť vo vzdelávaní. Boli oznámené aj ďalšie zmeny, ktorých cieľom je prispôbiť odborné vzdelávanie a prípravu potrebám trhu práce, no ich potenciál vyriešiť existujúce nedostatky sa ešte len ukáže. Vláda začala konzultácie o reforme vysokoškolského vzdelávania, ktorej cieľom je zvýšiť výkonnosť tohto sektora a jeho význam pre trh práce. Účasť na vzdelávaní dospelých je v Poľsku nedostatočná a priemerná úroveň základných zručností starších dospelých osôb je nízka, čo obmedzuje ich zamestnateľnosť.
- (13) Nedostatky v priestorovom plánovaní zvyšujú administratívnu záťaž v súvislosti so získavaním stavebných povolení. Územné plány pokrývajú len malú časť územia Poľska a ich kvalita je často nízka. V oblastiach, pre ktoré územné plány neexistujú, sa stavebné povolenia vydávajú na základe jednorazových správnych rozhodnutí o územnom rozvoji, čo je zdrojom rizika a neistoty na strane investorov. Cieľom návrhu stavebného zákona je konsolidácia postupov priestorového plánovania a zníženie administratívnej záťaže investorov. Reforma je príležitosťou na zlepšenie situácie, ktorej využitie však závisí od konečnej podoby zákona a jeho implementácie.

- (14) Podnikateľské prostredie je vo všeobecnosti priaznivé. Investičná aktivita však v roku 2016 výrazne poklesla v dôsledku nižšieho čerpania štrukturálnych fondov Únie, ktorý bol okrem iného spôsobený prechodom medzi programovými obdobiami a vyššou neistotou súkromných investorov. Navyše, podnikateľská dôvera bola negatívne ovplyvnená zvýšeným počtom regulačných zmien a obmedzenými verejnými konzultáciami o viacerých kľúčových zákonoch. Právna istota a dôvera v kvalitu a predvídateľnosť regulačných, daňových a iných politík a inštitúcií sú dôležitými faktormi, ktoré by mohli umožniť zvýšenie miery investícií. V tejto súvislosti má zásadný význam aj právny štát a nezávislé súdnictvo. Riešenie závažných obáv týkajúcich sa právneho štátu pomôže zvýšiť právnu istotu. V kontexte snahy vlády zvýšiť svoju úlohu v hospodárstve bude dôležité zaistiť ekonomickú životaschopnosť investičných rozhodnutí. Vo viacerých oblastiach naďalej existuje značná regulačná záťaž.
- (15) Cestná sieť sa vďaka financovaniu zo strany Únie rýchlo rozvíja, ale úmrtnosť na cestách stále patrí k najvyšším v Únii, čo vedie k vysokým sociálnym nákladom. Napriek tomu, že je k dispozícii značný objem finančných prostriedkov Únie, realizáciu projektov v sektore železničnej dopravy naďalej sprevádzajú výrazné problémy. Výzvou zostáva aj zaistenie dlhej životnosti majetku železníc vzhľadom na neexistenciu viacročného programu údržby železničnej infraštruktúry.
- (16) V Poľsku približne 60 % inštalovanej kapacity využívajúcej fosílnu palivá má viac ako 30 rokov. V nasledujúcich rokoch bude preto potrebné uskutočniť značné investície. V roku 2016 patrila úroveň prepojenia elektrizačnej sústavy k najnižším v EÚ. To spolu s plánovaným vyradením značných kapacít a zvyšujúcim sa dopytom po elektrine prispieva k nepriaznivému výhľadu, pokiaľ ide o zaistenie primeranej výroby elektriny. Dosiahnutie záväzného národného cieľa stratégie Európa 2020 v oblasti energie z obnoviteľných zdrojov je ohrozené. Otvorením terminálu na skvapalnený zemný plyn Poľsko výrazne zvýšilo bezpečnosť svojich dodávok zemného plynu. Zároveň rozvíja svoju národnú prepravnú a distribučnú sieť zemného plynu. Práce na vybudovaní prepojovacích vedení zemného plynu, ktoré majú regionálny význam, však zaostávajú za harmonogramom.

- (17) Komisia vykonala v kontexte európskeho semestra na rok 2017 komplexnú analýzu hospodárskej politiky Poľska, ktorú uverejnila v správe o tejto krajine na rok 2017. Zároveň posúdila konvergenčný program na rok 2017, národný program reforiem na rok 2017 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 Únie vzhľadom na potrebu posilniť celkovú správu hospodárskych záležitostí Únie zabezpečením vstupov na úrovni Únie do budúceho vnútroštátneho rozhodovania.
- (18) Rada na základe tohto posúdenia preskúmala konvergenčný program na rok 2017 a jej stanovisko⁵ je zohľadnené najmä v odporúčaní 1,

TÝMTO ODPORÚČA, aby Poľsko v rokoch 2017 a 2018 prijalo opatrenia s týmto cieľom:

1. Vynaložiť v roku 2018 značné fiškálne úsilie v súlade s požiadavkami preventívnej časti Paktu stability a rastu a zohľadniť pritom potrebu posilniť prebiehajúce oživenie a zabezpečiť udržateľnosť verejných financií Poľska. Prijat' kroky na zvýšenie efektívnosti verejných výdavkov a obmedziť používanie znížených sadzieb DPH.
2. Prijat' kroky na zvýšenie účasti na pracovnom trhu, najmä žien, osôb s nízkou kvalifikáciou a starších ľudí, a to aj podporovaním primeraných zručností a odstránením prekážok pre trvalejšie formy zamestnávania. Zabezpečiť udržateľnosť a primeranosť dôchodkového systému prijatím opatrení na zvýšenie skutočného veku odchodu do dôchodku a začatím reformy preferenčných dôchodkových systémov.
3. Prijat' opatrenia na odstránenie prekážok pre investície, najmä v sektore dopravy.

V Bruseli

*Za Radu
predseda*

⁵ Podľa článku 9 ods. 2 nariadenia Rady (ES) č. 1466/97.