

Bruselj, 14. junij 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

DOPIS

Pošiljatelj:	generalni sekretariat Sveta
Prejemnik:	Odbor stalnih predstavnikov/Svet
Št. 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
Zadeva:	Priporočilo za PRIPOROČILO SVETA v zvezi z nacionalnim programom reform Poljske za leto 2017 in mnenje Sveta o konvergenčnem programu Poljske za leto 2017

V prilogi vam pošljamo navedeni osnutek priporočila Sveta, ki so ga pregledali in potrdili različni odbori Sveta, temelji pa na predlogu Komisije COM(2017) 520 final.

PRIPOROČILO SVETA

z dne ...

v zvezi z nacionalnim programom reform Poljske za leto 2017

in mnenje Sveta o konvergenčnem programu Poljske za leto 2017

SVET EVROPSKE UNIJE –

ob upoštevanju Pogodbe o delovanju Evropske unije ter zlasti člena 121(2) in člena 148(4) Pogodbe,

ob upoštevanju Uredbe Sveta (ES) št. 1466/97 z dne 7. julija 1997 o okrepitvi nadzora nad proračunskim stanjem ter o nadzoru in usklajevanju gospodarskih politik¹ in zlasti člena 9(2) Uredbe,

ob upoštevanju priporočila Evropske komisije,

ob upoštevanju resolucij Evropskega parlamenta,

ob upoštevanju sklepov Evropskega sveta,

ob upoštevanju mnenja Odbora za zaposlovanje,

ob upoštevanju mnenja Ekonomsko-finančnega odbora,

ob upoštevanju mnenja Odbora za socialno zaščito,

ob upoštevanju mnenja Odbora za ekonomsko politiko,

¹ UL L 209, 2.8.1997, str. 1.

ob upoštevanju naslednjega:

- (1) Komisija je 16. novembra 2016 sprejela letni pregled rasti, ki zaznamuje začetek evropskega semestra za usklajevanje ekonomskih politik za leto 2017. Evropski svet je na zasedanju 9. in 10. marca 2017 potrdil prednostne naloge iz letnega pregleda rasti. Komisija je 16. novembra 2016 na podlagi Uredbe (EU) št. 1176/2011 Evropskega parlamenta in Sveta² sprejela poročilo o mehanizmu opozarjanja, v katerem Poljske ni opredelila kot ene od držav članic, za katere bo opravljen poglobljeni pregled.
- (2) Poročilo o državi za Poljsko za leto 2017 je bilo objavljeno 22. februarja 2017. V njem so bili ocenjeni napredek Poljske pri izvajanju priporočil za posamezne države, ki jih je Svet sprejel 12. julija 2016, nadaljnje ukrepanje po priporočilih za posamezne države, sprejetih v prejšnjih letih, in napredek pri doseganju njenih nacionalnih ciljev iz strategije Evropa 2020.
- (3) Poljska je 28. aprila 2017 predložila nacionalni program reform za leto 2017 in konvergenčni program za leto 2017. Programa sta bila ocenjena istočasno, da bi se upoštevala njuna medsebojna povezanost.

² Uredba (EU) št. 1176/2011 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. novembra 2011 o preprečevanju in odpravljanju makroekonomskih neravnotežij (UL L 306, 23.11.2011, str. 25).

- (4) Ustrezna priporočila za posamezne države so bila obravnavana pri načrtovanju programov evropskih strukturnih in investicijskih skladov (skladi ESI) za obdobje 2014–2020. Člen 23 Uredbe (EU) št. 1303/2013 Evropskega parlamenta in Sveta³ določa, da lahko Komisija od države članice zahteva, da pregleda svoj partnerski sporazum in ustrezne programe ter predlaga njihove spremembe, kadar je to potrebno za podporo izvajanju ustreznih priporočil Sveta. Komisija je dodatne podrobnosti o tem, kako bo uporabila to določbo, zagotovila v smernicah o uporabi ukrepov za povezovanje uspešnosti skladov ESI z dobrim gospodarskim upravljanjem.
- (5) Za Poljsko trenutno velja preventivni del Pakta za stabilnost in rast. Vlada v konvergenčnem programu za leto 2017 načrtuje postopno izboljšanje nominalnega salda s primanjkljaja v višini 2,4 % BDP v letu 2016 na 1,2 % BDP v letu 2020. Srednjeročni proračunski cilj, tj. primanjkljaj v višini 1 % BDP v strukturnem smislu, naj ne bi bil dosežen do leta 2020, tj. obdobje, ki ga zajema program. V skladu s konvergenčnim programom za leto 2017 naj bi se delež dolga sektorja država v BDP povečal s 54,4 % BDP v letu 2016 na 55,3 % BDP v letu 2017 in se do leta 2020 zmanjšal na 52,1 %. Makroekonomski scenarij, na katerem temeljijo te proračunske projekcije, je ugoden.
- (6) Svet je 12. julija 2016 Poljski za leto 2017 priporočil, naj doseže letno fiskalno prilagoditev v višini 0,5 % BDP, da bi se približala srednjeročnemu proračunskemu cilju. Na podlagi pomladanske napovedi Komisije iz leta 2017 obstaja v letu 2017 tveganje manjšega odklona od te priporočene prilagoditve.

³ Uredba (EU) št. 1303/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o skupnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu, Kohezijskem skladu, Evropskem kmetijskem skladu za razvoj podeželja in Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo, o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu, Kohezijskem skladu in Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo ter o razveljavitvi Uredbe Sveta (ES) št. 1083/2006 (UL L 347, 20.12.2013, str. 320).

- (7) V letu 2018 naj bi se Poljska glede na svoj fiskalni položaj z dodatno prilagoditvijo približala srednjeročnemu proračunskemu cilju strukturnega primanjkljaja v višini 1 % BDP. V skladu s skupno dogovorjeno prilagoditveno matriko v okviru Pakta za stabilnost in rast ta prilagoditev pomeni zahtevo po nominalni stopnji rasti neto primarnih javnofinančnih odhodkov⁴, ki v letu 2018 ne presega 3,7 %. To bi ustrezalo strukturni prilagoditvi v višini 0,5 % BDP. Ob nespremenjenih politikah obstaja v letu 2018 tveganje znatnega odklona od te zahteve. Svet na splošno meni, da bi morala biti Poljska pripravljena v letu 2017 sprejeti dodatne ukrepe in da bodo v letu 2018 potrebni dodatni ukrepi, da bi izpolnila določbe Pakta za stabilnost in rast. Vendar bi bilo treba v skladu z Uredbo (ES) št. 1466/97 pri oceni proračunskih načrtov in rezultatov upoštevati proračunski saldo države članice glede na ciklične pogoje. Kot je navedeno v sporočilu Komisije o evropskem semestru za leto 2017, priloženem tem priporočilom za posamezne države, bo treba pri oceni proračunskih rezultatov za leto 2018 ustrezno upoštevati cilj glede fiskalne naravnosti, ki prispeva tako k okrepitvi trenutnega okrevanja kot tudi k zagotavljanju vzdržnosti javnih financ Poljske. Pri tem Svet ugotavlja, da namerava Komisija izvesti splošno oceno v skladu z Uredbo (ES) št. 1466/97, zlasti glede na ciklično situacijo na Poljskem.
- (8) V poročilu o državi za leto 2017 je bilo ugotovljeno, da je bil dosežen določen napredek pri izboljšanju pobiranja davkov, saj je Poljska izvedla številne reforme, namenjene poostritvi davčnega sistema. Njihov celoten učinek na pobiranje davkov in stroške izpolnjevanja davčnih obveznosti bi bilo treba pozorno spremljati. V nasprotju s tem Poljska ni dosegla nobenega napredka pri omejitvi obsežne uporabe znižanih stopenj DDV, ki negativno vplivajo na prihodke iz DDV in niso učinkovit instrument socialne politike.

⁴ Neto javnofinančne odhodke sestavljajo vsi javnofinančni odhodki brez odhodkov za obresti, odhodkov za programe Unije, v celoti izravnanih s prihodki iz skladov Unije, in nediskrecijskih sprememb pri odhodkih za nadomestila za brezposelnost. Nacionalno financirane bruto investicije v osnovna sredstva so zglajene na obdobje štirih let. Diskrecijski ukrepi na strani prihodkov ali zakonsko določena povečanja prihodkov so vračunani. Enkratni ukrepi na strani prihodkov in na strani odhodkov so pobotani.

- (9) Poljska se sooča z odhodkovnimi pritiski na različnih področjih, zlasti tistih, ki so povezana s staranjem prebivalstva. Zato je treba uvesti mehanizme za oceno učinkovitosti in uspešnosti javnofinančnih odhodkov, da bi se omogočila prerazporeditev virov. Ob upoštevanju tega je vlada naznanila načrte za okrepitev proračunskega postopka, zlasti kar zadeva srednjeročni proračunski okvir in vključitev pregledov porabe v proračunski postopek. Poljska je edina država članica brez polno usposobljenega neodvisnega fiskalnega sveta in brez znanih načrtov za njegovo ustanovitev, čeprav ima neodvisne fiskalne institucije, ki opravljajo nekatere od njegovih funkcij.
- (10) Upad delovno sposobnega prebivalstva na Poljskem naj bi v prihodnjih desetletjih omejil potencial rasti. Poljski trg dela je bil v zadnjih letih zelo uspešen. Stopnje zaposlenosti so se še naprej poviševale, vendar bi se lahko zaradi več nedavnih ukrepov politik zmanjšala udeležba na trgu dela, zlasti žensk ter nizko usposobljenih in starejših oseb. Znižanje zakonsko določene upokojitvene starosti konec leta 2017 bo verjetno spodbudilo nekatere starejše delavce, da zapustijo trg dela. Poljski sistem socialne zaščite zagotavlja le omejene spodbude za zaposlitev. Novi otroški dodatek naj bi prispeval k zmanjšanju revščine in neenakosti, vendar bi lahko tudi negativno vplival na udeležbo staršev na trgu dela, zlasti mater. Višina otroškega dodatka in omejeno ugotavljanje upravičenosti na podlagi premoženjskega stanja izničujeta spodbude za delo v okviru drugih socialnih prejemkov in nadomestil. Obvezna predšolska vzgoja za petletne otroke je bila odpravljena septembra 2016, delež otrok, mlajših od treh let, v formalnem otroškem varstvu pa je med najmanjšimi v Uniji. Segmentacija trga dela je kljub sprejetim ukrepom še naprej visoka, kar negativno vpliva na produktivnost in akumulacijo človeškega kapitala. Še vedno obstajajo ovire za širšo uporabo pogodb za nedoločen čas. Odbor za kodifikacijo pripravlja nove osnutke individualne in kolektivne delovnopravne zakonodaje. To je priložnost za obravnavo teh ovir.

- (11) Povprečna dejanska upokojitvena starost se je v zadnjih letih povišala, vendar je še vedno prenizka. Višja dejanska upokojitvena starost je ključna za gospodarsko rast, ustreznost pokojnin v prihodnosti in fiskalno vzdržnost pokojninskega sistema. Nedavna odločitev o znižanju zakonsko določene upokojitvene starosti na 60 let za ženske in 65 let za moške pa je korak v nasprotno smer in lahko negativno vpliva na dejansko upokojitveno starost. Poleg tega je drag posebni sistem socialnega zavarovanja za kmete (KRUS) še eden od razlogov za nizko mobilnost delovne sile in prikrito brezposelnost v kmetijstvu.
- (12) Izobraževalni sistem se je v zadnjih dveh desetletjih znatno izboljšal, pri čemer so osnovna znanja 15-letnikov precej nad povprečjem Unije, stopnja zgodnjega opuščanja šolanja pa je med najnižjimi v Uniji. Kljub temu je še vedno mogoče izboljšati način, kako učenci pridobivajo ustrezna znanja in spretnosti za hitro spreminjajoči se trg dela. Prihodnje spremembe osnovno- in srednješolskega izobraževanja predstavljajo velike organizacijske izzive in skrajšujejo obdobje splošnega izobraževanja, kar bi lahko negativno vplivalo na enakost v izobraževanju. Napovedane so bile tudi dodatne spremembe za prilagoditev poklicnega izobraževanja in usposabljanja potrebam trga dela, vendar še ni jasno, v kolikšni meri se lahko z njimi obravnavajo obstoječe pomanjkljivosti. Vlada je začela posvetovanja o reformi visokega šolstva, da bi povečala uspešnost sektorja in njegovo ustreznost za potrebe trga dela. Udeležba odraslih v izobraževanju na Poljskem je nezadostna, povprečna raven osnovnih znanj starejših pa je nizka, kar ovira njihovo zaposljivost.
- (13) Zaradi pomanjkljivosti v prostorskem načrtovanju se povečuje upravno breme, povezano s potrebo po gradbenih dovoljenjih. Načrti rabe zemljišč zajemajo le del poljskega ozemlja in so pogosto slabe kakovosti. Na območjih brez njih se gradbena dovoljenja podeljujejo na podlagi enkratnih upravnih odločitev o razvoju zemljišč, kar povzroča tveganja in negotovost za vlagatelje. Osnutek zakona na področju gradbeništva je namenjen konsolidaciji postopkov prostorskega načrtovanja in zmanjšanju upravnega bremena za vlagatelje. Reforma omogoča izboljšave, vendar je to odvisno od končne različice zakona in njegovega izvajanja.

- (14) Poslovno okolje je na splošno ugodno. Leta 2016 pa so se naložbene dejavnosti znatno zmanjšale zaradi manjše uporabe strukturnih skladov Unije, kar je med drugim posledica prehoda med programskimi obdobji, in večje negotovosti med zasebnimi vlagatelji. Poleg tega se je zaupanje podjetij zmanjšalo zaradi večjega števila regulativnih sprememb in omejenih javnih posvetovanj o številnih ključnih zakonih. Pravna varnost ter zaupanje v kakovost in predvidljivost regulativnih, davčnih in drugih politik in institucij sta pomembna dejavnika, ki bi lahko omogočila višjo stopnjo naložb. V zvezi s tem sta pomembna tudi pravna država in neodvisno sodstvo. Obravnavanje resnih pomislekov v zvezi s pravno državo bo pripomoglo k večji pravni varnosti. Glede na to, da želi vlada okrepiti svojo vlogo v gospodarstvu, bo pomembno zagotoviti gospodarsko izvedljivost investicijskih odločitev. Na več področjih še vedno obstaja veliko regulativno breme.
- (15) Sredstva Unije so omogočila hiter razvoj cestnega omrežja, vendar je delež smrtnih žrtev v cestnem prometu še vedno med najvišjimi v Uniji, kar povzroča visoke družbene stroške. Kljub razpoložljivosti znatnih sredstev Unije se železniški sektor še naprej sooča z velikimi ozkimi grli pri izvajanju projektov. Poleg tega ostaja izziv, kako zagotoviti dolgo življenjsko dobo sredstev železnic glede na pomanjkanje večletnega programa vzdrževanja železniške infrastrukture.
- (16) Približno 60 % poljskih elektrarn na fosilna goriva je starejših od 30 let. Zato so v naslednjih letih potrebne velike naložbe. Leta 2016 je bila raven elektroenergetskih povezav med najnižjimi v EU. Skupaj z opustitvijo precejšnje zmogljivosti in povečanjem povpraševanja po električni energiji to prispeva k slabim obetom glede zagotavljanja zadostne proizvodnje električne energije. Doseganje zavezujočega nacionalnega cilja glede energije iz obnovljivih virov do leta 2020 je ogroženo. Po začetku delovanja terminala za utekočinjeni zemeljski plin je Poljska znatno izboljšala zanesljivost oskrbe s plinom. Poleg tega je razvila nacionalno prenosno in distribucijsko omrežje za plin. Vendar delo v zvezi z regionalno pomembnimi povezovalnimi plinovodi ne napreduje po načrtih.

- (17) V okviru evropskega semestra 2017 je Komisija izvedla izčrpno analizo ekonomske politike Poljske in jo objavila v poročilu o državi za leto 2017. Prav tako je ocenila konvergenčni program za leto 2017, nacionalni program reform za leto 2017 ter ukrepanje po priporočilih, ki jih je Poljska prejela v prejšnjih letih. Glede na to, da je treba okrepiti splošno ekonomsko upravljanje Unije z vključitvijo prispevka Unije v prihodnje nacionalne odločitve, Komisija pri tem ni upoštevala le pomena teh programov za vzdržno fiskalno in socialnoekonomsko politiko na Poljskem, ampak tudi njihovo skladnost s pravili in smernicami Unije.
- (18) Svet je ob upoštevanju te ocene preučil konvergenčni program za leto 2017, njegovo mnenje⁵ pa je izraženo zlasti v priporočilu 1 –

PRIPOROČA, da Poljska v letih 2017 in 2018 ukrepa tako, da:

1. Nadaljuje znaten fiskalni napor za leto 2018 v skladu z zahtevami preventivnega dela Pakta za stabilnost in rast, ob upoštevanju potrebe po okrepitvi trenutnega okrevanja in zagotavljanju vzdržnosti javnih financ Poljske. Sprejme ukrepe za izboljšanje učinkovitosti javnofinančnih odhodkov in omejitev uporabe znižanih stopenj DDV.
2. Sprejme ukrepe za povečanje udeležbe na trgu dela, zlasti žensk ter nizko usposobljenih in starejših oseb, med drugim tudi tako, da spodbuja ustrezna znanja in spretnosti ter odpravi ovire za trajnejše oblike zaposlitve. Zagotovi vzdržnost in ustreznost pokojninskega sistema, in sicer tako, da sprejme ukrepe za povišanje dejanske upokojitvene starosti in začne reformo preferencialnih pokojninskih ureditev.
3. Sprejme ukrepe za odpravo ovir za naložbe, zlasti v prometnem sektorju.

V Bruslju,

*Za Svet
Predsednik*

⁵ V skladu s členom 9(2) Uredbe (ES) št. 1466/97.