



Брюксел, 29.5.2013
COM(2013) 371 final

Препоръка за

ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА

относно националната програма за реформи на Полша за 2013 г.

**и за представяне на становище на Съвета относно програмата за конвергенция на
Полша за периода 2012—2016 г.**

{SWD(2013) 371 final}

Препоръка за

ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА

относно националната програма за реформи на Полша за 2013 г.

и за представяне на становище на Съвета относно програмата за конвергенция на Полша за периода 2012—2016 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 комисия²,

като взе предвид резолюциите на Европейския парламент³,

като взе предвид заключенията на Европейския съвет,

като взе предвид становището на Комитета по заетостта,

след консултация с Икономическия и финансов комитет,

като има предвид, че:

- (1) На 26 март 2010 г. Европейският съвет постигна съгласие по предложението на Комисията да се започне изпълнението на нова стратегия за растеж и работни места — стратегията „Европа 2020“ — въз основа на засилена координация на икономическите политики, която стратегия ще се съсредоточи върху ключовите области, в които е необходимо да се предприемат действия за повишаване на потенциала на Европа за устойчив растеж и конкурентоспособност.
- (2) На 13 юли 2010 г. въз основа на предложенията на Комисията Съветът прие препоръка относно общите насоки за икономическите политики на държавите членки и на Съюза (за периода 2010—2014 г.), а на 21 октомври 2010 г. прие решение относно насоките за политиките на държавите членки по заетостта⁴, като двата акта заедно представляват т. нар. „интегрирани насоки“. Държавите членки бяха приканени да се съобразят с интегрираните насоки при провеждането на националната си икономическа политика и политика по заетостта.

¹ ОВ L 209, 2.8.1997 г., стр. 1.

² COM(2013) 371 final.

³ P7_TA(2013)0052 и P7_TA(2013)0053.

⁴ Решение 2013/208/ЕС на Съвета от 22 април 2013 г.

- (3) На 29 юни 2012 г. държавните и правителствените ръководители взеха решение относно Пакт за растеж и работни места, с който се предоставя съгласувана рамка за действие на равнището на отделните държави, ЕС и еврозоната, като се използват всички възможни лостове, инструменти и политики. Те взеха решение относно действията, които да бъдат предприети на равнище държави членки, като по-конкретно изразиха пълната си ангажираност с постигането на целите на стратегията „Европа 2020“ и с изпълнението на специфичните за държавите препоръки.
- (4) На 6 юли 2012 г. Съветът прие препоръка относно националната програма за реформи на Полша за 2011 г. и даде становището си относно актуализираната програма за конвергенция на Полша за периода 2011—2015 г.
- (5) На 28 ноември 2012 г. Комисията прие Годишния обзор на растежа⁵, с което постави началото на Европейския семестър за координация на икономическите политики за 2013 г. Също на 28 ноември 2012 г. въз основа на Регламент (ЕС) № 1176/2011 Комисията прие Доклада за механизма за предупреждение⁶, в който не посочи Полша като една от държавите членки, за които ще се извърши задълбочен преглед.
- (6) На 14 март 2013 г. Европейският съвет одобри приоритетите, насочени към осигуряване на финансова стабилност, бюджетна консолидация и действия за стимулиране на растежа. Той подчерта необходимостта от провеждане на диференцирана и благоприятстваща растежа бюджетна консолидация, възстановяване на нормалните условия за отпускане на заеми в икономиката, насърчаване на растежа и конкурентоспособността, справяне с безработицата и социалните последици от кризата и модернизирание на публичната администрация.
- (7) На 30 април 2013 г. Полша представи своята програма за конвергенция за 2013 г., обхващаща периода 2012—2016 г., както и своята национална програма за реформи за 2013 г. Двете програми бяха оценени едновременно, за да бъдат отчетени взаимовръзките между тях.
- (8) В периода 2011—2012 г. Полша положи значителни усилия за бюджетна консолидация в съответствие с препоръката на Съвета. Предвид влошаващата се икономическа ситуация в световен план обаче срокът за коригиране на прекомерния дефицит не беше спазен и е нужно повече време за неговото коригиране. Съгласно извършената в съответствие с Регламент (ЕО) № 1466/97 на Съвета оценка на програмата за конвергенция за 2013 г. Съветът е на мнение, че макроикономическият сценарий, въз основа на който са изготвени бюджетните прогнози в програмата, е оптимистичен. По-конкретно, се очаква по-силно увеличение на частното потребление и частните инвестиции в сравнение с прогнозата на Комисията от пролетта на 2013 г., което води до по-висок общ темп на растеж за 2013 г. (1,5 % срещу 1,1 %). Целта на очертаната в програмата бюджетна стратегия е намаляване на дефицита на 3,5 % от БВП до 2013 г. (една година след първоначалния краен срок съгласно процедурата при прекомерен дефицит (ППД) — 2012 г.) и постигане на средносрочната бюджетна цел (СБЦ) до 2016 г. Съгласно програма за конвергенция за 2013 г. обаче се планира краен срок за намаляване на номиналния дефицит под 3 % от БВП чак до 2015 г. Предвид прекалено оптимистичните прогнози за растежа и приходите,

⁵ COM(2012) 750 final.

⁶ COM(2012) 751 final.

съдържащи се в програмата, Съветът счита, че предвидените от властите усилия за фискална консолидация не са съвместими с едно реално коригиране на прекомерния дефицит до 2013 г., освен ако бъдат предприети значителни допълнителни мерки за тяхното подсилване за тази година. Програмата се основава на оптимистичен сценарий и не е подкрепена в достатъчна степен от конкретни мерки, така че убедително да се гарантира корекция на дефицита най-късно до 2014 г. Следователно са нужни допълнителни усилия, основаващи се на подробни мерки, и за 2013 г., и за 2014 г. Властите не са се възползвали в достатъчна степен от условията на растеж преди кризата, за да реформират структурата на публичните разходи, така че да отредят приоритет на елементите, способстващи за растежа. Програмата потвърждава предишната СБЦ от -1 % от БВП, която отразява целите на Пакта. Въз основа на (преизчисления) структурен дефицит не се прогнозира постигане на СБЦ до 2016 г., както се предвижда в програмата, тъй като планираният годишен напредък към постигане на СБЦ от 0,3 % от БВП (в структурно изражение) през 2015 г. и 0,7 % от БВП през 2016 г. е недостатъчен. Темпът на увеличаване на държавните разходи, при отчитане на дискреционните мерки по отношение на приходите, е в съответствие с целевия показател в Пакта за стабилност и растеж през целия период, обхванат от програмата. Може да са нужни допълнителни усилия, както и промени в структурата на корекцията също и през последните години от програмата, тъй като за напредъка към постигане на СБЦ се разчита главно на мащабни съкращения на публичните разходи за инвестиции, без той да се подкрепя в достатъчна степен с конкретни мерки. Прогнозира се, че през периода, обхванат от програмата, консолидираният държавен дълг на Полша ще остане под 60 % от БВП. Националните органи прогнозират, че той ще се задържи на сравнително постоянно ниво от малко над 55,5 % от БВП до 2014 г./2015 г. (и ще отбележи спад през 2016 г.), докато Комисията, вземайки предвид възможните рискове по отношение на плановете за консолидация и елементите за намаляване на дълга, очаква увеличение до около 59 % от БВП през 2014 г. Данъчната дисциплина остава ключов въпрос от гледна точка на борбата с укриването на данъци, който също така изисква да се намали административната тежест за данъкоплатците и да се повиши ефективността на данъчната администрация. За да се осигури успехът на стратегията за фискална консолидация, е важно мерките за фискална консолидация да бъдат подкрепени от всеобхватни структурни реформи.

- (9) Ниският дял на способстващи за растежа разходи (образование, научни изследвания и иновации) и намаляващите публични инвестиции влошават изгледите за растеж в дългосрочен план. В сектора на здравеопазването в Полша са налице ограничения в достъпа до грижи и неефективност на разходите, като същевременно се очаква заради застаряването на населението разходите за здравеопазване значително да се увеличат в средносрочен до дългосрочен план, увеличавайки тежестта върху публичните финанси. Системата може да се подобри, като се подсилят системата на първичните здравни грижи и системата за направления и се използва потенциалът за увеличаване ефективността на разходите при болничните грижи.
- (10) Полското правителство все още не е въвело постоянно правило по отношение на разходите, съответстващо на Европейската система от сметки. Полша не е отбелязала напредък също и при средносрочното планиране и подобряването на координацията сред различните равнища на управление, що се отнася до бюджетния процес.

- (11) Младежката безработица се увеличава, като това до голяма степен се дължи на недостатъчното съответствие между образователните резултати и нуждите на пазара на труда. Макар провежданите реформи в системите на образованието да целят премахване на несъответствието между търсените и предлаганите квалификации, все още е необходимо да се увеличат възможностите за стажове и обучение в процеса на работа, да се засили сътрудничеството между училищата и работодателите и да се подобри качеството на преподаването. Прилагането на гаранция за младежта въз основа на полаганите в момента усилия ще допринесе за подпомагане на младите хора в прехода им към заетост. Дялът на възрастните, участващи в схеми за учене през целия живот, продължава да е много нисък и все още не е приета стратегията за учене през целия живот.
- (12) Що се отнася до грижите за малки деца, усилията на правителството бяха съсредоточени в прилагането на Програмата за малки деца. В резултат през последните две години броят на детските ясли се увеличи почти двойно, но все още е изключително нисък като съотношение и не задоволява търсенето. Полша предприе само по-незначителни стъпки за справяне с широко разпространената временна заетост. Страната е на трето място в ЕС по размер на дяла на лицата, които не по свое желание работят на срочен договор, особено във възрастовата група 15—24 години. Въпреки че за срочните договори често се твърди, че представляват инструмент, чрез който безработните лица да навлязат на пазара на труда с перспективата на по-късен етап да се прехвърлят на безсрочен договор, изглежда, че за по-голямата част от работещите в Полша това не е така. Вместо това изглежда, че широкото използване на такива договори се отразява негативно върху качеството на човешкия капитал и върху производителността, тъй като работещите на срочен договор служители често имат по-малък достъп до професионално обучение. Ощетяването по отношение на заплащането при срочните договори също е относително високо, като в резултат се отчита един от най-високите в ЕС дялове на бедност сред работещите. Освен това е широко разпространено използването на последователни граждански договори със значително намалени права на социална закрила. Според правителствения доклад „Младеж 2011 г.“ над 50 % от младите работещи са назначени на такива договори.
- (13) Полша е изправена пред ниски равнища на заетост сред по-възрастните работници. Въпреки че възможностите за ранно пенсиониране бяха значително намалени и бе извършена обща пенсионна реформа, продължава да съществува специална пенсионна схема за миньорите. Освен това системата за социална сигурност за земеделските производители (KRUS) създава стимули за дребните земеделски производители да останат в сектора на селското стопанство главно тъй като доходите на отделните земеделски стопани не се проследяват правилно в системата. Това води до скрита безработица в селските райони, като пречи на увеличаването на производителността и на регионалната и секторната трудова мобилност.
- (14) Полша е сред държавите от ЕС с най-ниско ниво на разходи за научноизследователска и развойна дейност (НИРД) и отчита едни от най-лошите резултати при по-общите показатели за иновации. Общият дял на разходите за НИРД от БВП в Полша — 0,77 % през 2011 г. — бе сред най-ниските в ЕС. Малък е по-специално размерът на разходите за НИРД в частния сектор (0,2 % от БВП през 2011 г.). Полските предприятия до голяма степен разчитат на

усвояване на технологии, т.е. прилагането на вече съществуващи технологии чрез инвестиции в дълготрайни активи. Макар това да бе успешна практика при осигуряването на ръст на производителността и икономически растеж, сега Полша се нуждае от преминаване към модел, основаващ се в по-голяма степен на местните иновации. Реформите в системите на науката и висшето образование дадоха ход на мащабно реструктуриране с цел установяване на сътрудничество между науката и бизнеса. Все още не е извършена оценка на тези реформи. Необходим е по-цялостен подход, за да се съгласуват усилията в сферите на научните изследвания, иновациите и политиката за промишлеността, чрез който да се гарантира, че съществуват подходящи инструменти за подпомагане на целия иновационен цикъл.

- (15) Все още са налице много високи потенциални ползи от извършването на подобрения в енергийната ефективност във всички сектори на икономиката на Полша, особено чрез изолация на сгради, като тези ползи биха могли да способстват за растежа. Националната електропреносна мрежа все още е претоварена, но се отбелязва напредък по отношение на плановете за създаване на допълнителен капацитет за междусистемно свързване към съседните пазари. На конкуренцията на пазара на газ все още пречат редица фактори, по-конкретно все още не е завършило поетапното премахване на регулираните цени, историческият оператор притежава пазарен дял от около 97 % в търговията на едро и дребно и 90 % от вноса на природен газ е от Русия.
- (16) Въпреки че е отбелязан известен напредък, недостатъчно развитата транспортна инфраструктура на Полша продължава да е голяма пречка пред растежа. Големите проекти за пътна инфраструктура отбелязаха напредък, но железопътните инвестиционни проекти до голяма степен все още се бавят. Увредената железопътна инфраструктура изисква значителни, нарастващи инвестиции, тъй като само 36 % от близо 20 000 km действащи железопътни линии са в добро техническо състояние. Въпреки положените напоследък усилия Полша все още значително изостава от други държави членки, що се отнася до оползотворяването на потенциала за растеж на информационните и комуникационните технологии (ИКТ). Покритието със стационарен широколентов достъп е най-ниското в ЕС както на национално равнище, така и в селските райони. Инвестициите във водоснабдителните мрежи продължиха да са недостатъчни.
- (17) Резултатите на публичната администрация на Полша са под средните за ЕС. Сред основните проблеми са прозрачността, сложността на данъчната система и разходите, свързани с изпълнението на данъчните задължения, увеличаващата се средна продължителност на производствата по граждански и търговски дела, както и дългите производства по несъстоятелност и ниският процент на събиране на вземанията. Използването на електронно управление в публичната администрация също остава под средното за ЕС. Полша започна реформа с цел улесняване на достъпа до регулираните професии, която изостава от първоначално обявения график.
- (18) В рамките на европейския семестър Комисията направи цялостен анализ на икономическата политика на Полша. Тя извърши оценка на програмата ѝ за конвергенция и националната ѝ програма за реформи. Комисията взе предвид не само тяхното значение за провеждането на устойчива фискална и социално-икономическа политика в Полша, но и тяхното съответствие с правилата и насоките на ЕС предвид необходимостта от засилване на цялостното

икономическо управление на Европейския съюз чрез принос на равнище ЕС към бъдещите решения на държавите членки. Нейните препоръки в рамките на европейския семестър са отразени в препоръки 1—7 по-долу.

- (19) С оглед на тази оценка Съветът разгледа програмата за конвергенция на Полша, като становището му⁷ е изразено по-специално в препоръка 1 по-долу,

ПРЕПОРЪЧВА на Полша да предприеме следните действия през периода 2013—2014 г.:

1. Да подобри и изпълни бюджетната стратегия за 2013 г. и следващите години, като я подкрепи с достатъчно конкретни мерки както за 2013 г., така и за 2014 г., за да осигури своевременно и устойчиво коригиране на прекомерния дефицит до 2014 г. и осъществяването на мерките за фискална консолидация, посочени в препоръките на Съвета в контекста на ППД. За трайното коригиране на фискалните неравновесия се изисква надеждно осъществяване на амбициозни структурни реформи, които биха повишили капацитета за приспособяване и биха увеличили потенциалния растеж и заетост. След коригирането на прекомерния дефицит да осъществи мерките за структурна корекция, които ще позволят на Полша да постигне средносрочната цел до 2016 г. С цел подобряване качеството на публичните финанси да сведе до минимум съкращенията на способстващите за растежа инвестиции и да преразгледа разходните политики, подобрявайки насочеността на социалните политики и повишавайки ефективността и ефикасността на разходите в сектора на здравеопазването. Да подобри данъчната дисциплина, по-специално чрез повишаване на ефективността на данъчната администрация;
2. Да гарантира прилагането на постоянно правило по отношение на разходите през 2013 г., съответстващо на правилата на Европейската система от сметки. Да предприеме мерки за засилване на механизмите за бюджетна координация на годишна основа и в средносрочен план между отделните нива на управление;
3. Да увеличи усилията за намаляване на младежката безработица, например чрез гаранция за младежта, да увеличи възможностите за стажове и обучение в процеса на работа, да засили сътрудничеството между училищата и работодателите и да подобри качеството на преподаването. Да приеме предложената стратегия за учене през целия живот. Да се бори с бедността сред работещите и сегментацията на пазара на труда чрез по-добро преминаване от срочна към постоянна заетост и чрез ограничаване на прекомерното използване на граждански договори;
4. Да продължи да полага усилия за увеличаване участието на жените на пазара на труда, по-специално като инвестира в достъпни и качествени грижи за деца и предучилищно образование и осигури стабилно финансиране и квалифициран персонал. С цел подобряване на секторната трудова мобилност да предприеме трайни стъпки за реформиране на схемата за социална сигурност на земеделските производители KRUS. Да премахне поетапно специалната пенсионна система за миньорите с оглед на интегрирането им в общата схема. Да подкрепи общата пенсионна реформа с мерки за насърчаване пригодността за заетост на по-възрастните работници, за да повиши възрастта на напускане на пазара на труда;

⁷

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

5. Да предприеме допълнителни мерки за осигуряване на благоприятна за иновациите бизнес среда чрез засилване на връзките между научните изследвания, иновациите и политиката за промишлеността, чрез допълнително развиване на револвиращи механизми и данъчни облекчения и чрез по-добро насочване на съществуващите инструменти към различните етапи на иновационния цикъл;
6. Да обнови и разшири мощностите за производство на енергия и да повиши ефективността по цялата енергийна верига. Да ускори и разшири развиването на електропреносната мрежа, включително на трансграничните междусистемни връзки, и да премахне пречките пред трансграничния обмен на електроенергия. Да засили конкуренцията в газовия сектор чрез постепенното премахване на регулираните цени. Да засили ролята и увеличи ресурсите на регулаторния орган за железопътния пазар и незабавно да осигури ефективното изпълнение на железопътните инвестиционни проекти. Да ускори усилията за увеличаване на покритието с ширококолов транспорт. Да подобри управлението на отпадъците и водите;
7. Да предприеме допълнителни стъпки за подобряване на бизнес средата, като опрости процедурите за осигуряване изпълнението на договорите и изискванията за получаване на разрешения за строителство и намали разходите, свързани с изпълнението на данъчните задължения. Да приеме и извърши планираната либерализация на достъпа до професионални услуги.

Съставено в Брюксел на [...] година.

*За Съвета
Председател*