



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 23.5.2018
COM(2018) 420 final

Препоръка за

ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА

**относно Националната програма за реформи на Полша за 2018 г.
и съдържаща становище на Съвета относно програмата за конвергенция на
Полша за 2018 г.**

Препоръка за

ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА

относно Националната програма за реформи на Полша за 2018 г.

и съдържаща становище на Съвета относно програмата за конвергенция на Полша за 2018 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 5, параграф 2 и 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,

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,

като има предвид, че:

- (1) На 22 ноември 2017 г. Комисията прие годишния обзор на растежа, с което постави началото на европейския семестър за координация на икономическите политики за 2018 г. Тя взе предвид Европейския стълб на социалните права, провъзгласен от Европейския парламент, Съвета и Комисията на 17 ноември 2017 г. Приоритетите на годишния обзор на растежа бяха одобрени от Европейския съвет на 22 март 2018 г. Въз основа на Регламент (ЕС) № 1176/2011 на 22 ноември 2017 г. Комисията прие също Доклад за механизма за предупреждение, в който Полша не е посочена като държава членка, за която ще се извърши задълбочен преглед.
- (2) Докладът за Полша за 2018 г.⁴ беше публикуван на 7 март 2018 г. В него бе оценен напредъкът на Полша в изпълнението на специфичните за държавата

¹ ОВ L 209, 2.8.1997 г., стр. 1.

² COM(2018) 420 final.

³ P8_TA(2018)0077 и P8_TA(2018)0078.

⁴ Работен документ на службите на Комисията SWD (2018) 219 final.

препоръки, приети от Съвета на 11 юли 2017 г., последващите действия във връзка с препоръките, отправени към Полша през предходните години, както и напредъкът на страната по националните ѝ цели по стратегията „Европа 2020“.

- (3) На 26 април 2018 г. Полша представи националната си програма за реформи за 2018 г., както и програмата си за конвергенция за 2018 г. Двете програми бяха оценени едновременно, за да бъдат отчетени взаимовръзките между тях.
- (4) Съответните специфични за всяка държава препоръки бяха взети предвид при програмирането на европейските структурни и инвестиционни фондове за периода 2014—2020 г. Както е предвидено в член 23 от Регламент (ЕС) № 1303/2013 на Европейския парламент и на Съвета⁵, 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 управление⁶.
- (5) Спрямо Полша понастоящем се прилагат предпазните мерки на Пакта за стабилност и растеж. В своята програма за конвергенция за 2018 г. правителството планира постепенно да подобри номиналното салдо — от дефицит в размер на 1,7 % от БВП през 2017 г. до 0,7 % от БВП през 2021 г. Средносрочната бюджетна цел — дефицит от 1,0 % от БВП в структурно изражение, не се очаква да бъде постигната до 2021 г., т.е. през времеви хоризонт на програмата за конвергенция. Преизчисленото структурно салдо⁷ показва дефицит от 1,3 % през 2021 г. Според програмата за конвергенция за 2018 г. съотношението на консолидирания държавен дълг към БВП се очаква да намалее от 50,6 % от БВП през 2017 г. до 50,4 % от БВП през 2018 г. и до 46,0 % от БВП до 2021 г. Макроикономическият сценарий в основата на тези бюджетни прогнози е предпазлив за 2018 г. и реалистичен след това.
- (6) На 11 юли 2017 г. Съветът препоръча на Полша да гарантира, че номиналният темп на растеж на нетните първични държавни разходи⁸ не надвишава 3,7 % през 2018 г., което съответства на годишна корекция на структурното салдо от 0,5 % от БВП. Същевременно бе констатирано, че в оценката на бюджетните

⁵ 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).

⁶ COM(2014) 494 final.

⁷ Салдо, коригирано спрямо фазата на икономическия цикъл и без отчитане на еднократните и временните мерки, преизчислено от службите на Комисията с помощта на общоприетата методология.

⁸ Нетните първични 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 и предвиденото по закон увеличаване на приходите са взети предвид. Еднократните мерки по отношение както на приходите, така и на разходите, са нетирани.

планове и резултати 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. Комисията извърши качествена оценка на стабилността на икономическите условия в Полша, като същевременно надлежно взе предвид предизвикателствата пред нейната устойчивост. На тази основа се стигна до заключението, че няма допълнителни елементи, които трябва да бъдат взети предвид. Според прогнозата на Комисията от пролетта на 2018 г. има риск от значително отклонение от препоръчаната корекция през 2018 г.

- (7) През 2019 г., с оглед на прогнозираната разлика между фактическия и потенциалния БВП от 1,5 % на Полша, номиналният темп на растеж на нетните първични държавни разходи не следва да надвишава 4,2 % в съответствие със структурната корекция от 0,6 % от БВП, произтичаща от матрицата с изисквания съгласно Пакта за стабилност и растеж. Въз основа на прогнозата на Комисията от пролетта на 2018 г. има риск от значително отклонение от това изискване през 2019 г. Като цяло Съветът е на мнение, че от 2018 г. следва да бъдат предприето мерки, за да се спазят разпоредбите на Пакта за стабилност и растеж.
- (8) В средносрочен и дългосрочен план Полша ще е изправена пред натиск върху разходите в редица области, по-специално във връзка със застаряването на населението, което изисква нови механизми за оценка на ефикасността и ефективността на публичните разходи и за улесняване на преразпределянето на ресурсите. Във връзка с това правителството започна работа по реформиране 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 без функциониращ напълно независим фискален съвет и без планове за създаването на такъв, макар да разполага със съществуващи независими институции, изпълняващи някои от функциите, които обичайно се изпълняват от фискални съвети. В доклада от 2018 г. се констатира, че Полша не е постигнала напредък в ограничаване на широкото използване на намалени ставки за данък добавена стойност. Въпреки това Министерство на финансите на Полша работи за опростяване на начина, по който ставките се прилагат спрямо стоките и услугите.
- (9) Резултатите на пазара на труда в Полша са силни през последните години и равнищата на заетост продължават да нарастват. Въпреки това участието на някои групи на пазара на труда, особено на жените, нискоквалифицираните и по-възрастните хора, остава ниско в сравнение с други държави членки. Няколко неотдавнашни мерки на политиката доведоха до намаляване на стимулите за работа, особено за жените и по-възрастните хора. Полската система за социална закрила предвижда недостатъчни стимули за започване на работа. Въпреки че детските надбавки намалиха бедността и неравенството, те вече оказват отрицателно отражение върху участието на родителите, предимно на жените, на пазара на труда, тъй като неговият размер и ограничените стимули за компенсиране на работата са отразени в други социални обезщетения. Участието на жените на пазара на труда е възпрепятствано допълнително на пазара на труда — равнището на записването в официални схеми за грижи за децата на възраст под три години все още е сред най-ниските в Съюза. Ограничената подкрепа за лицата, които предоставят дългосрочни грижи, възпрепятства влизането им на пазара на труда. Намаляването на законоустановената пенсионна възраст насърчи някои по-възрастни работници да напуснат пазара на

труда. Миграцията от страни извън ЕС допринася за увеличаване на търсенето на работна ръка.

- (10) Допълнителен начин за стимулиране както на участието в работната сила, така и на иновативния капацитет на икономиката е на учениците и възрастните хора да се предоставят подходящи умения и компетентности за подкрепа на заетостта в бързо променящия се пазар на труда. Делът на участието на възрастните в образованието и обучението е много по-ниско от средното за ЕС. Това, в съчетание с някои слабости в цифровите умения, както и на уменията по езикова и математическа грамотност, особено сред възрастните с по-ниско от висшето образование, затруднява тяхната пригодност за заетост. Все още не е ясно до каква степен ще окажат въздействие върху нивото на уменията въведените неотдавна и все още планираните мерки на политиката, като например промените в организацията на общото образование, професионалното образование и висшето образование.
- (11) Полша продължи да предприема мерки за преодоляване на сегментацията на пазара на труда чрез ограничаване на възможността за злоупотреба с временната заетост, увеличаване на вноските за социално осигуряване по някои нестандартни трудови договори и въвеждане на минимално почасово заплащане за някои от тези договори. Броят и делът на постоянните договори нараства от края на 2016 г. Делът на временните договори обаче продължава да е сред най-високите в ЕС. В реформирания кодекс на труда биха могли да бъдат включени някои допълнителни законодателни промени, свързани с двойствеността на пазара на труда. Обхватът на социалната закрила на работниците, които са самостоятелно заети и имат някои нестандартни договори, се очертава като потенциален проблем, особено от гледна точка на адекватността на техните бъдещи пенсии. От 2015 г. насам са въведени някои мерки, за да се подобри обхватът на социалната закрила на самостоятелно заетите лица и на лицата, наети на нетипични договори.
- (12) Средната пенсионна възраст се е увеличила през последните години, което отразява последните реформи, като например отнемане на възможностите за ранно пенсиониране и постепенно увеличаване на законоустановената пенсионна възраст. От решаващо значение за икономическия растеж в средносрочен план и за гарантиране на адекватността и фискалната устойчивост на пенсионната система е средната възраст за пенсиониране да продължи да бъде увеличавана. Въпреки това неотдавнашното намаляване на законоустановената възраст за пенсиониране на 60 години за жените и 65 години за мъжете е стъпка в противоположната посока. За разлика от това пенсионната възраст на мъжете и жените съдии в съдилищата с обща компетентност бе изравнена на 65 години, което е в съответствие с искането на Комисията. Специалната система за социално осигуряване за земеделските производители, които са субсидирани в размер на близо 1 % от БВП, е сред причините за ниската трудова мобилност и скритата безработица в селското стопанство.
- (13) За подобряване на резултатите в областта на здравеопазването в Полша са необходими по-добър достъп до здравно обслужване и увеличаване на неговата ефективност. Неудовлетворените по собствена преценка потребности от медицински грижи са сред най-високите в ЕС, а сроковете за някои интервенции са особено дълги. Броят на болничните легла е сравнително висок, но не е оптимално разпределен географски. Амбулаторните и първичните здравни грижи като цяло са слабо развити, като лекарите имат стимули да прехвърлят

изследвания и лечения на специализирани доставчици. Разрешаването на тези проблеми представлява особено предизвикателство, като се има предвид, че нивото на публичното финансиране и броят на лекарите и медицинските сестри в някои специализации в Полша са значително под средното равнище за ЕС. През 2017 г. бяха положени известни усилия за по-ефективно разпространение на ресурсите за здравеопазване, но въздействието на тези мерки все още предстои да се види.

- (14) Увеличаването на капацитета на икономиката за иновации е от решаващо значение, за да се даде възможност на Полша да се изкачи в глобалната верига за създаване на стойност, като по този начин се поддържа потенциалът за подобряване на равнището на живот. Това изисква действия на политиката на много фронтове като постепенен процес от няколко години. Ключови области на политиката включват изграждането на доверие в регулаторната среда, предоставянето на стимули за бизнес разходите за научноизследователска и развойна дейност, укрепването на научната основа, включително чрез реформи на висшето образование, и насърчаването на силен поток на знания и по-тясно сътрудничество между предприятията и научноизследователските институции. Последното включва и осигуряването на благоприятни условия за пазарната реализация на научните изследвания, разработени и подкрепени чрез публично финансиране. Няколко мерки на политиката вече са приложени в тези области, а други такива се планират от правителството.
- (15) Бързият темп на промените в нормативната уредба и ограниченото използване на обществени и социални консултации по редица ключови закони се отразяват на качеството на законодателството и увеличават несигурността за предприятията. Гарантирането на принципите на правовата държава и на независимостта на съдебната система са също от първостепенно значение в този контекст. Комисията стигна до заключението, че приетите промени в съдебната система представляват явен риск от сериозно нарушение на принципите на правовата държава. 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. Твърди предварителни и последващи оценки на въздействието и добре проектирани и изпълнени социални и обществени консултации може да спомогнат за подобряване на качеството на законодателството, за ограничаване на необходимостта от последващи изменения и по този начин да се повиши предвидимостта на регулаторната среда. Това може да помогне също така да се ограничат евентуалните отрицателни странични ефекти на новите закони в краткосрочен план, като например временното увеличение на административната тежест, произтичащо от изменение на данъчните разпоредби.
- (16) Пътната мрежа се развива бързо благодарение на финансирането от ЕС, но процентът на загиналите по пътищата все още е сред най-високите в ЕС. От друга страна, градовете са изправени пред растящи предизвикателства, свързани с мобилността, като например задръстванията и замърсяването на въздуха в резултат на нарастващия пътнически автомобилен парк и на големия дял на старите автомобили. Настоящите стимули за използването на колективни, активни видове транспорт с ниски емисии не са достатъчни за справяне с тези предизвикателства. Пред изпълнението на съфинансираните от ЕС железопътни проекти продължават да стоят сериозни пречки, главно поради ограничения

капацитет на строителния сектор и институционалната слабост на управителя на железопътната инфраструктура. Все още е налице липса на стратегически размисъл за дългосрочното развитие на транспортните мрежи във всички видове транспорт за периода след 2023 г., когато съответните им роли ще бъдат ясно установени и отнесени.

- (17) В рамките на европейския семестър за 2018 г. Комисията направи цялостен анализ на икономическата политика на Полша, който беше публикуван в доклада за страната за 2018 г. Тя извърши и оценка на програмата за конвергенция за 2018 г., на националната програма за реформи за 2018 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 2018 г., като становището му⁹ е изразено по-специално в препоръка 1 по-долу,

ПРЕПОРЪЧВА на Полша да предприеме следните действия през периода 2018—2019 г.:

1. Да гарантира, че номиналният темп на растеж на нетните първични държавни разходи не надвишава 4,2 % през 2019 г., което съответства на годишна корекция на структурното салдо от 0,6 % от БВП. Да предприеме стъпки за подобряване на ефикасността на публичните разходи, включително чрез подобряване на бюджетния процес.
2. Да предприеме мерки за увеличаване на участието на пазара на труда, включително чрез подобряване на достъпа до грижи за деца и чрез насърчаване на съответстващи на пазара на труда умения, по-специално посредством ученето за възрастни, както и да премахне оставащите пречки за непостоянните 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 схеми.
3. Да укрепи капацитета за иновации на икономиката, включително чрез подпомагане на по-тясното сътрудничество между предприятията и научноизследователските институции. Да подобри регулаторната среда, по-специално чрез осигуряване на ефективни обществени и социални консултации в законодателния процес.

Съставено в Брюксел на [...] година.

За Съвета
Председател

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