



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 13.5.2015 г.
COM(2015) 270 final

Препоръка за

ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА

**относно Националната програма за реформи на Полша за 2015 г.
и съдържаща становище на Съвета относно Програмата за конвергенция на
Полша за 2015 г.**

Препоръка за

ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА

относно Националната програма за реформи на Полша за 2015 г.

и съдържаща становище на Съвета относно Програмата за конвергенция на Полша за 2015 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,

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 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. Стратегията е съсредоточена 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 насоки за политиките на държавите членки в сферата на заетостта. Взети заедно двата акта представляват т. нар. „интегрирани насоки“,

¹ ОВ L 209, 2.8.1997 г., стр. 1.

² COM(2015) 270.

³ P8_TA(2015)0067, P8_TA(2015)0068, P8_TA(2015)0069.

с които държавите членки бяха приканени да се съобразят при провеждането на националната си икономическа политика и политика за заетост.

- (3) На 8 юли 2014 г. Съветът прие Препоръка относно Националната програма за реформи на Полша за 2014 г. и даде становището си относно актуализираната Програма за конвергенция на Полша за 2014 г.
- (4) На 28 ноември 2014 г. Комисията прие Годишния обзор на растежа⁴, с което постави началото на европейския семестър за 2015 г. за координация на икономическите политики. На същия ден въз основа на Регламент (ЕС) № 1176/2011 Комисията прие Доклад за механизма за предупреждение⁵, в който Полша не беше посочена като една от държавите членки, за които ще се извърши задълбочен преглед.
- (5) На 18 декември 2014 г. Европейският съвет одобри приоритетите за стимулиране на инвестициите, ускоряване на структурните реформи и продължаване на отговорната фискална консолидация, благоприятстваща растежа.
- (6) На 26 февруари 2015 г. Комисията публикува своя доклад от 2015 г. за Полша⁶. В него бе оценен напредъкът на Полша в изпълнението на специфичните за страната препоръки, приети на 8 юли 2014 г.
- (7) На 29 април 2015 г. Полша представи своята Национална програма за реформи за 2015 г., а на 30 април 2015 г. — своята Програма за конвергенция за 2015 г. Двете програми бяха оценени едновременно, за да бъдат взети предвид взаимовръзките между тях.
- (8) Спрямо Полша понастоящем се прилагат предпазните мерки на Пакта за стабилност и растеж [след отмяна на процедурата при прекомерен дефицит през юни 2015 г.]. В своята Програма за конвергенция за 2015 г. правителството планира постепенно намаляване на номиналния дефицит от 3,2% на 2,7% от БВП през 2015 г., и впоследствие на 1,2% от БВП през 2018 г. Според прогнозата на Комисията, направена през пролетта на 2015 г., може да се приеме, че прекомерният дефицит вече е бил коригиран през 2014 г., т.е. една година преди зададения срок, като се има предвид, че превишението над референтната стойност от 3% от БВП се обяснява с нетния бюджетен разход за цялостната реформа на пенсионната система. Според Програмата за конвергенция правителството планира постигане на средносрочната цел — структурен дефицит в размер на 1% от БВП — до 2019 г. След като съотношението държавен дълг/БВП достигна най-висока стойност от 51,7% през 2015 г. правителството планира да го намали до 49,1% през 2018 г. Макроикономическият сценарий, на който се основават тези бюджетни прогнози е реалистичен за 2015 г. и благоприятен за 2016 г. Въз основа на изготвена цялостна оценка се предвижда Полша да постигне съответствие с изискваното коригиране за постигане на средносрочната цел през 2015 г., тъй като нарастването на нетните разходи е под установения показател. Мерките в подкрепа на целите за планирания дефицит от 2016 г. не са достатъчно точни. Като се има предвид прогнозата на Комисията, направена през пролетта на 2015 г., съществува риск от известно отклонение от изискваното коригиране

⁴ COM(2014) 902.

⁵ COM(2014) 904.

⁶ SWD(2015) 40 final.

през 2016 г., тъй като структурната корекция не отговаря на изискването. По тази причина през 2016 г. ще са необходими допълнителни мерки. Въз основа на оценката си за Програмата за конвергенция и предвид прогнозата на Комисията, направена през пролетта на 2015 г., Съветът смята, че се очаква Полша да постигне голямо съответствие с разпоредбите на Пакта за стабилност и растеж. Данъчните приходи може да бъдат увеличени чрез намаляване на настоящата прекомерна употреба на намалени ставки на ДДС и чрез повишаване на ефикасността на данъчната администрация.

- (9) Фискалната рамка в Полша ще има полза от създаването на независим орган, натоварен с изготвянето на предварителни и последващи оценки на спазването на фискалните правила, оценки на макроикономическите и бюджетните прогнози, както и на анализи за дългосрочната устойчивост на публичните финанси.
- (10) Полша отмени реформата на пенсионната система от 1999 г. в края на 2013 г. Макар в краткосрочен план да води до известно облекчение за бюджета, отмяната на реформата на пенсионната система от 1999 г. не подобрява дългосрочната устойчивост на публичните финанси, тъй като краткосрочната полза от по-високите социални осигуровки и по-ниските лихвени плащания ще бъде компенсирани от по-високи бъдещи плащания на пенсии от публичната пенсионна схема. Като цяло отмяната на цялостната реформа на пенсионната система от 1999 г. е свързана с известни рискове за публичните финанси на Полша в дългосрочен план.
- (11) Привилегиите в областта на социалното осигуряване, предоставени на земеделските стопани и миньорите, продължават да спъват професионалната мобилност и водят до значителни разходи за публичните финанси. Посочените преференциални схеми възпират хората да се ориентират към по-продуктивни отрасли, създават скрита безработица и, поради малкия размер на вноските, се субсидират до голяма степен от данъкоплатците. Селскостопанският отрасъл в Полша осигурява заетост на 11,4 % от работната ръка, което е над два пъти повече от средната стойност за ЕС, но генерира едва 3,3 % от националната брутна добавена стойност. Държавните субсидии за системата за социална сигурност за земеделските стопани възлизат на почти 1 % от БВП, а тези за пенсии на миньорите — на 0,5 % от БВП. Връзката между вноските и социалните плащания е слаба, като вноските са най-често с единна ставка. Земеделските стопани с високи доходи не могат системно да бъдат изключвани от системата, поради което тя дава възможност за злоупотреби. Въвеждането на система за регистриране и оценка на доходите на земеделските стопани ще бъде необходимата първа стъпка към провеждането на реформа на системата за социална сигурност на земеделските стопани.
- (12) Сегментацията на пазара на труда в Полша продължава. Броят на временните договори в страната е най-високият в ЕС, докато процентът на преминаващите от временна към постоянна заетост е нисък, а разликата в заплащането е най-голямата за ЕС. Строгите разпоредби относно уволненията, дългите съдебни производства и други тежести, обременяващи работодателите, насърчават използването на нестандартни и срочни трудови договори. Наред с това, възприятието, че договорите, попадащи в приложното поле на Кодекса на труда, са свързани с високи разходи, води до прекомерно използване на граждански договори (*umowy cywilno-prawne*), които са привлекателни за работодателите поради това, че социално-осигурителните вноски при тях са по-

ниски. Високият процент договори от този вид, т.е. договори, свързани с пониски вноски, може обаче да намали качеството на наличната заетост, особено за младите. Налице е висока младежка безработица, отчасти в резултат на разминаването между квалификациите и уменията на кандидатите, от една страна, и нуждите на пазара на труда, от друга. Следователно е необходимо да бъдат положени трайни усилия за реформиране на системата за професионално образование и обучение и за повишаване на ниската степен на участие в ученето през целия живот. Участието на жените на пазара на труда продължава да е слабо. За да намери решение на този проблем, Полша е увеличила достъпа до предучилищно образование, но все още се нарежда сред държавите в ЕС, показващи най-лоши резултати по отношение на наличието на услуги за грижи за малките деца.

- (13) Железопътният сектор страда в резултат на високите такси за достъп до релсовия път и неподходящо национално финансиране. Процедурите за изготвяне и изпълнение на проекти често са твърде продължителни и тромави, което се дължи на нормативната и административната среда. Макар да е възможно скорошните промени в законодателството да окажат положително въздействие върху железопътния транспорт, малко вероятно е те да повлияят на инвестиционните проекти, започнати в програмния период 2007—2013 г. За периода 2014—2020 г. обаче финансирането на железопътния сектор от бюджета на ЕС ще бъде значително увеличено.
- (14) В контекста на европейския семестър Комисията изготви подробен анализ на икономическата политика на Полша и го публикува в доклада за страната за 2015 г. Тя оцени също така Програмата за конвергенция и Националната програма за реформи, както и последващите действия, предприети във връзка с препоръките, отправени към Полша предишните години. Комисията взе под внимание не само тяхното значение за провеждането на устойчива фискална и социално-икономическа политика в Полша, но и съответствието им с правилата и насоките на ЕС предвид необходимостта от засилване на цялостното икономическо управление на Европейския съюз, което да се осъществи чрез принос на равнището на ЕС към бъдещите решения на национално равнище. Препоръките в рамките на европейския семестър са изразени в препоръки 1—4 по-долу.
- (15) С оглед на тази оценка Съветът разгледа Програмата за конвергенция на Полша, като становището му⁷ е отразено по-специално в препоръка 1 по-долу,

ПРЕПОРЪЧВА на Полша да предприеме следните действия през 2015 и 2016 г.:

1. След коригиране на прекомерния дефицит, да постигне фискална корекция от 0,5 % от БВП с цел изпълнение на средносрочната цел през 2015 и 2016 г. Да се създаде независим фискален съвет. Да се ограничи използването на намалени ставки на ДДС.
2. Да започне процеса на хармонизиране на разпоредбите относно пенсиите на земеделските стопани и миньорите с тези, касаещи останалите работници, и да приеме график за прогресивно пълно хармонизиране; да въведе система за оценяване и регистриране на доходите на земеделските стопани.
3. Да вземе мерки за намаляване на прекомерното използване на срочни и граждански договори на пазара на труда.

⁷ Съгласно член 9, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 1466/97 на Съвета.

4. Да премахне пречките за инвестирането в проекти в железопътния сектор.
Съставено в Брюксел на [...] година.

*За Съвета
Председател*