ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 7.6.2011
SEC(2011) 824 окончателен

Препоръка за

ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА

относно Националната програма за реформи на Полша за 2011 г.

и за представяне на становище на Съвета

относно актуализираната Програма за конвергенция на Полша за периода 2011—2014 г.

{SEC(2011) 729 окончателен}

Препоръка за

ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА

относно Националната програма за реформи на Полша за 2011 г.

и за представяне на становище на Съвета

относно актуализираната Програма за конвергенция на Полша за периода 2011—2014 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 икономическата политика[1] и по-специално член 9, параграф 3 от него,

като взе предвид препоръката на Европейската комисия[2],

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 Европейската комисия да се започне изпълнението на нова стратегия за работни места и растеж — стратегията „Европа 2020“ — въз основа на засилена координация на икономическата политика, съсредоточена върху ключовите области, в които е необходимо да се предприемат действия за повишаване на потенциала за устойчив растеж и конкурентоспособността на Европа.

(2) На 13 юли 2010 г. 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 заетостта[3], като заедно двата акта представляват т. нар. „интегрирани насоки“. Държавите-членки бяха призовани да се съобразят с

---

1 ОВ L 209, 2.8.1997 г., стр. 1.

2 ОВ C…, …г., стр....

3 Остават валидни за 2011 г. съгласно Решение 2011/308/ЕС на Съвета от 19 май 2011 г.

интегрираните насоки при провеждането на националните си икономически политики и политики по заетостта.

(3) На 12 януари 2011 г. Комисията прие първия годишен обзор на растежа, с което постави началото на нов цикъл на икономическото управление в ЕС и на първия европейски семестър за предварителна интегрирана координация на политиката съгласно стратегията „Европа 2020“.

(4) На 25 март 2011 г. Европейският съвет утвърди приоритетите за фискалната консолидация и структурната реформа (в съответствие със заключенията на Съвета от 15 февруари и 7 март 2011 г. и въз основа на годишния обзор на растежа, изготвен от Комисията). Той подчерта необходимостта да се даде приоритет на възстановяването на стабилността на бюджетите и фискалната устойчивост, намаляването на безработицата чрез реформи на пазара на труда и полагането на нови усилия за повишаване на растежа. Европейският съвет поиска от държавите-членки да превърнат тези приоритети в конкретни мерки, които да бъдат включени в техните програми за стабилност или в програмите за конвергенция и в националните програми за реформи.

(5) На 25 март 2011 г. Европейският съвет също така прикани държавите-членки, участващи в пакта „Евро плюс“, да представят своите задължения достатъчно рано, за да бъдат включени в програмите им за стабилност или в програмите им за конвергенция и в националните програми за реформи.

(6) На 27 април 2011 г. Полша представи актуализираната си програма за конвергенция за 2011 г., обхващаща периода 2011—2014 г., а на 29 април своята национална програма за реформи за 2011 г. Двете програми бяха оценени едновременно, за да бъдат отчетени взаимовръзките между тях.

(7) Глобалната финансова криза предизвика забавянето на икономическата дейност в Полша, като през 2009 г. равнището на ръста на реалния БВП спадна до 1,7 %, но това не доведе до рецесия. През 2010 г. ръстът на реалния БВП достигна 3,8 %, тъй като засиленото външно търсене стимулира производството и промени цикъла на материалните запаси, а стабилният пазар на труда повлия положително на частното потребление. През 2010 г. равнището на безработицата се покачи до 9,6 % в сравнение със 7,1 % през 2008 г., въпреки увеличаването на трудовата заетост. Кризата нанесе сериозен удар на публичните финанси. Държавният дефицит се увеличи от 3,7 % от БВП през 2008 г. на 7,3 % през 2009 г. Въпреки предприетите скромни мерки за консолидация, през 2010 г. той достигна 7,9 % от БВП. Съотношението на държавния дълг спрямо БВП се повиши от 50,9 % през 2009 г. на 55,1 % през 2010 г., което остава под посочения в Договора праг от 60 % и установения в Конституцията на Полша таван на дълга.

(8) Въз основа на оценката на актуализираната програма за конвергенция в съответствие с Регламент (ЕО) № 1466/97 на Съвета, Съветът е на мнение, че макроикономическият сценарий, който е залегнал в основата на бюджетните прогнози, е реалистичен, като обаче за 2012 г. се основава на донякъде прекалено оптимистични допускания за растеж. В програмата се предвижда намаляване на дефицита под референтната стойност от 3 % в определения от Съвета срок, т.е. до 2012 г. Средногодишното фискално подобрение за периода

2010—2012 г. като цяло отговаря на препоръката на Съвета за 1,25 % от БВП, отправена на 6 юли 2009 г. в рамките на процедурата при прекомерен дефицит (ППД). През периода на програмата не се предвижда постигането на средносрочната цел. Изменението в пенсионната реформа, с което структурният бюджетен дефицит се намалява с 0,7 % през 2011 г. и с още 0,5 % от БВП през 2012 г., не внася подобрения в действителната бюджетна ситуация, тъй като в еднаква степен увеличава дългосрочните задължения. По отношение на бюджетните цели съществуват рискове за постигането на по-лоши от предвидените резултати. По-специално, приходите от преки данъци може да се окажат по-ниски от предвидените, поради оптимистичните допускания относно еластичността на данъчната основа; предвижданията на програмата за социалните осигуровки почиват на благоприятни сценарии за заетостта и ръста на работната заплата; а евентуалните закъснения в изпълнението и промени в мерките за намаляване на дефицита, които са извън прекия контрол на правителството, могат да доведат до трудности при изпълнението на бюджета.

(9) Полското правителство пое ангажимента да намали държавния дефицит до ниво под 3 % от БВП до 2012 г., както бе препоръчано от Съвета, и да осигури стабилност на публичните финанси в дългосрочен план. С тази цел през 2011 г. то се зае с изпълнението на план за значителното консолидиране на публичните финанси посредством мерки по отношение както на приходите, така и на разходите, включително значително съкращаване на публичните разходи за инвестиции. Проектобюджетът за 2012 г. беше приет от правителството на 5 май 2011 г. Очаква се той да допринесе за допълнително значително намаление на дефицита. Възможно е да се наложи предприемането на други мерки наред с предложените в проектобюджета за 2012 г., за да се спази срокът 2012 г. за коригирането на прекомерния дефицит. Допълнителното съкращаване обаче на публичните средства за инвестиции би застрашило капацитета за съфинансиране на инвестиционни проекти, подкрепяни финансово от ЕС.

(10) Полша укрепи фискалната си рамка през годините. С оглед постигането на устойчивост на публичните финанси обаче в средносрочен и дългосрочен план, съществуващите фискални правила и процедурите за средносрочно програмиране явно не осигуряват достатъчна прозрачност на бюджетния процес, стимули за координация между отделните нива на управление, нито гъвкавост за посрещане на макроикономическите шокове и неравновесия. Фискалните правила следва също да се основават на достатъчно широки бюджетни агрегати и следва да са в пълно съответствие с Европейската система от национални и регионални сметки в Общността (ESA95). С оглед на сегашните политики рисковете за дългосрочната устойчивост на публичните финанси, произтичащи от застаряването на населението, могат да бъдат оценени като средно високи.

(11) Въпреки че правителството премахна специалните пенсии за ранно пенсиониране за по-голямата част от бенефициерите, продължават да съществуват специални условия за ранно пенсиониране за униформените служители и миньорите, а законоустановената пенсионна възраст за жените е по-ниска в сравнение с тази за мъжете. По този начин реалната възраст на пенсиониране остава ниска. Освен това селските стопани нямат стимул да напуснат сектора поради съществуването на силно субсидиран фонд за социално осигуряване на селските стопани (KRUS), което забавя икономическото преструктуриране и пречи на нарастването на производителността.

(12) Системата за образование и обучение не е напълно съобразена с нуждите на пазара на труда. Въпреки рязкото повишаване на дела на лицата със завършено висше образование, възможността за намиране на работа е засегната от несъответствието между предлаганите и търсените квалификации. Системата за висше образование не е свързана по адекватен начин с бизнес средата и възможностите за заетост. Делът на населението в зряла възраст (особено по-възрастните и нискоквалифицираните работници), участващи в образователни дейности и в професионално обучение, продължава да е много нисък.

(13) Публичните разходи за научноизследователска и развойна дейност в Полша са ниски, а разходването на частни средства, което е сред най-ниските в ЕС, не компенсира този недостиг. Освен това то е намаляло пред последните години, тъй като частният сектор няма стимул да инвестира. Вероятно това ще се превърне в основна пречка за икономическия ръст в средносрочен и дългосрочен план. Системата за научноизследователска и развойна дейност не е интегрирана, тъй като съществува много слаба връзка между университетите, научноизследователските институти и бизнеса.

(14) Слабото участие на жените на пазара на труда отчасти се дължи на недостига на инфраструктура за полагане на грижи за деца и други зависими лица. Броят на децата под тригодишна възраст, за които е налице регламентирана инфраструктура за полагане на грижи, е много по-нисък от средното за ЕС ниво. Макар броят на записаните по-големи деца да се е увеличил пред последните няколко години, той все пак остава нисък. В много случаи младите родители могат да участват на пазара на труда само ако техни роднини се грижат за децата. Освен това недостатъчната инфраструктура за грижи за деца намалява възможностите за работа на по-възрастните жени, особено ако те напуснат работата си или се пенсионират рано, за да се грижат за внуците си или други зависими от тях лица.

(15) Недостатъчно развитата мрежа е пречка за бизнеса и чуждите инвестиции, а недостатъчно развитата транспортна инфраструктура увеличава регионалните различия. Енергийната инфраструктура бързо остарява и е достигнала предела на своя капацитет. Освен това се налагат значителни корекции в нея, за да се спазят изискванията на политиките за намаляване на последиците от изменението на климата. При все че железопътната система на Полша е третата по големина в Европа, тя не може адекватно да съдейства при разрастването на икономическата дейност поради остарялата си инфраструктура и вагонен парк.

(16) Качеството на бизнес средата и ефективността на публичната администрация в Полша е ниско. В сравнение с други страни Полша има особени проблеми в областта на събирането на данъците, започването и приключването на стопански дейности, прилагането на договори и регистрирането на имущество. Предприятията са затруднявани от бавните процедури на лицензиране и издаване на разрешения. По отношение на правните действия, като например прилагането на договори и получаването на разрешения за строителство, съответните процедури са твърде многобройни, а цялостният процес е прекалено дълъг.

(17) Полша пое редица ангажименти по силата на пакта „Евро плюс“[4]. Във фискално отношение Полша е поела ангажимент да поддържа сегашното ниво на дълга и временното правило по отношение на разходите, да въведе нови разпоредби за намаляване на съотношението на бюджетния дефицит на местните правителства и да въведе постоянно правило по отношение на разходите. Мерките целят по-ефективното регулиране и надзор на банковия сектор с цел укрепването на финансовата стабилност. Мерките по заетостта наблягат на участието на жените и по-възрастните работници на пазара на труда и на реформи, целящи увеличаването на връзките между бизнеса и образованието. Мерките по конкурентоспособността наблягат на секторите на образованието и науката, развитието на транспортната и широколентовата инфраструктура и на мерки за подобряване на бизнес средата. Тези ангажименти се отнасят до четирите области на пакта и до голяма степен са в съответствие с плановете, представени в програмата за конвергенция и националната програма за реформи. Няколко важни предизвикателства на ниво политика не са разгледани (напр. ниският дял на участие на по-възрастните работници) или са разгледани само отчасти (напр. подобряването на управлението на бизнеса). Ангажиментите по пакта „Евро плюс“ са оценени и взети предвид в препоръките.

(18) Комисията направи оценка на програмата за конвергенция и националната програма за реформи, включително ангажиментите по пакта „Евро плюс“[5]. Тя взе предвид не само тяхното значение за провеждането на устойчива фискална и социално-икономическа политика в Полша, но и дали са в съответствие с правилата и насоките на ЕС, предвид принципната необходимост да се укрепи цялостното икономическо управление на Европейския съюз чрез принос на ЕС към бъдещите решения на държавите-членки. Комисията е на мнение, че в програмите е представен амбициозен план за фискална консолидация и насърчава правителството да продължи с неговото изпълнение, а така също и да предприеме допълнителни мерки, ако е необходимо, за намаляването на държавния дефицит до ниво под 3 % от БВП до 2012 г. Въз основа на постигнатото през изминалото десетилетие следва да се предприемат стъпки за допълнителното увеличаване на заетостта, най-вече чрез осъществяването на реформи в пенсионната и образователната система и чрез подобряване на услугите за грижи за деца и други зависими лица. Освен това неценовата конкурентоспособност следва да бъде допълнително повишена посредством подобряването на рамката за научноизследователска и развойна дейност и на бизнес средата, както и посредством насърчаването на инвестициите в инфраструктура.

(19) В контекста на настоящата оценка и предвид Препоръка на Съвета от 7 юли 2009 г. по член 126, параграф 7 от Договора за функционирането на Европейския съюз Съветът разгледа актуализираната Програма за конвергенция на Полша за 2011 г., като становището му[6] е изразено по-специално в препоръки (1) и (2) по-долу. Като взе предвид заключенията на Европейския съвет от 25 март 2011 г., Съветът разгледа националната програма за реформи на Полша,

---

4 Документ SEC(2011) 729 съдържа повече подробности относно ангажиментите, поети в рамките на пакта „Евро плюс“.

5 SEC(2011) 729.

6 Предвидено в член 9, параграф 3 от Регламент (ЕО) № 1466/97 на Съвета.

ПРЕПОРЪЧВА на Полша да предприеме следните действия през периода 2011—2012 г.:

(1) Да предприеме мерките, предвидени в законопроекта за бюджета за 2012 г. и да включи допълнителни мерки с дълготраен характер, за да намали държавния дефицит до ниво под 3 % от БВП. Да ограничи в бъдеще съкращенията в насърчаващите растежа разходи, особено по отношение на съфинансирането, предоставяно в добавка към средствата на ЕС, като същевременно направи необходимото за осъществяването на задоволителен напредък в постигането на средносрочната цел.

(2) До 2013 г. да приведе в действие законодателство за въвеждането на постоянно правило по отношение на разходите. Това правило следва да почива на достатъчно широки бюджетни агрегати и следва да е в пълно съответствие с Европейската система от сметки. Да предприеме също мерки за засилване на действието на механизмите за координация в средносрочен план и по отношение на ежегодния бюджетен процес между отделните нива на управление.

(3) Да повиши законоустановената пенсионна възраст за униформените служби, да продължи прилагането на мерките за увеличаване на реалната възраст на пенсиониране и да я обвърже с очакваната продължителност на живота. Да състави график за изменението на правилата за вноските на селските стопани в социалноосигурителния фонд (KRUS), за да бъдат по-добре отразени разликите в личните доходи.

(4) Да приложи предложената стратегия за учене през целия живот, да внесе подобрения в стажовете и професионалното обучение и образователните програми, предназначени за по-възрастните и нискоквалифицираните работници. Да засили връзките между науката и бизнеса посредством изпълнението на програмата „Градим знания“ (Budujemy na Wiedzy); да изпълни програмата за реформа на висшето образование „Партньорство за знания“ (Partnerstwo dla Wiedzy), за да постигне по-голямо съответствие между образованието и нуждите на пазара на труда.

(5) Да увеличи участието на жените на пазара на труда посредством предприемането на мерки за осигуряването на стабилно финансиране на предучилищната инфраструктура за грижи за деца, да увеличи броя на записаните деца под тригодишна възраст.

(6) Да предприеме мерки за преориентиране на стимулите с цел инвестиране в мощности за производство на енергия, използващи нисковъглеродни технологии, и да доизгради трансграничното свързване на електропреносната мрежа, да разработи многогодишен план за инвестиране в железопътната инфраструктура и да изпълни генерален план за железопътния транспорт.

(7) Да състави график за опростяването на правните процедури, свързани с прилагането на договори, да преразгледа законодателството за зонирането и строителните работи с цел оптимизирането на процедурите за обжалване и ускоряването на административните процедури.

Съставено в Брюксел на [...] година.

За Съвета
Председател