

EURÓPSKA KOMISIA

V Bruseli, 7.6.2011
SEK(2011) 824 v konečnom znení

Odporúčanie pre

ODPORÚČANIA RADY

týkajúce sa národného programu reforiem Poľska na rok 2011,

ktorým sa predkladá stanovisko Rady

k aktualizovanému konvergenčnému programu Poľska na roky 2011 – 2014

{SEK(2011) 729 v konečnom znení}

Odporúčanie pre

ODPORÚČANIA RADY

týkajúce sa národného programu reforiem Poľska na rok 2011,

ktorým sa predkladá stanovisko Rady

k aktualizovanému konvergenčnému programu Poľska na roky 2011 – 2014

RADA EURÓPSKEJ ÚNIE,

so zreteľom na Zmluvu o fungovaní Európskej únie, a najmä na jej článok 121 ods. 2 a článok 148 ods. 4,

so zreteľom na nariadenie Rady (ES) č. 1466/97 zo 7. júla 1997 o posilnení dohľadu nad stavmi rozpočtov a o dohľade nad hospodárskymi politikami a ich koordinácii[1], a najmä na jeho článok 9 ods. 3,

so zreteľom na odporúčanie Európskej komisie[2],

so zreteľom na závery Európskej rady,

so zreteľom na stanovisko Výboru pre zamestnanosť,

po konzultácii s Hospodárskym a finančným výborom,

keďže:

(1) Európska rada 26. marca 2010 schválila návrh Európskej komisie o iniciovaní novej stratégie pre zamestnanosť a rast nazvanej Európa 2020, založenej na posilnenej koordinácii hospodárskych politík, ktorá sa zameria na kľúčové oblasti, v ktorých sú potrebné opatrenia na oživenie potenciálu Európy v oblasti udržateľného rastu a konkurencieschopnosti.

(2) Rada 13. júla 2010 prijala odporúčanie týkajúce sa všeobecných usmernení k hospodárskym politikám členských štátov a Únie (2010 až 2014) a 21. októbra 2010 prijala rozhodnutie týkajúce sa usmernení politík zamestnanosti členských štátov[3], ktoré spolu tvoria „integrované usmernenia“. Členské štáty boli vyzvané, aby integrované usmernenia zohľadnili vo svojich vnútroštátnych hospodárskych politikách a politikách zamestnanosti.

---

1 Ú. v. ES L 209, 2.8.1997, s. 1.
2 Ú. v. EÚ C , , s. .
3 Rozhodnutím Rady 2011/308/EÚ z 19. mája 2011 sa stanovuje, že sú naďalej platné aj v roku 2011.

(3) Komisia 12. januára 2011 prijala prvý ročný prieskum rastu, čo znamená začiatok nového cyklu hospodárskeho riadenia v EÚ a prvý európsky semester ex-ante a integrovanej koordinácie politiky, ktorá je zakotvená v stratégii Európa 2020.

(4) Európska rada 25. marca 2011 schválila priority fiškálnej konsolidácie a štrukturálnej reformy (v súlade so závermi Rady z 15. februára a 7. marca 2011 a v nadväznosti na ročný prieskum Komisie v oblasti rastu). Zdôraznila potrebu dať prioritu obnoveniu stabilných rozpočtov a fiškálnej udržateľnosti, zníženiu nezamestnanosti prostredníctvom reforiem pracovného trhu a vynaloženiu nového úsilia na posilnenie rastu. Európska rada požiadala členské štáty, aby tieto priority premietli do konkrétnych opatrení, ktoré zahrnú do svojich programov stability alebo konvergenčných programov a do svojich národných programov reforiem.

(5) Európska rada 25. marca 2011 takisto vyzvala členské štáty, ktoré sa zúčastňujú na Pakte Euro Plus, aby svoje záväzky predložili včas na to, aby mohli byť zaradené do ich programov stability alebo konvergenčných programov a do ich národných programov reforiem.

(6) Poľsko 27. apríla 2011 predložilo aktualizáciu svojho konvergenčného programu na rok 2011, ktorá sa vzťahuje na obdobie rokov 2011 – 2014, a 29. apríla 2011 svoj národný program reforiem na rok 2011. S cieľom zohľadniť prepojenia medzi nimi sa obidva programy posudzovali súčasne.

(7) Globálna finančná kríza viedla k spomaleniu hospodárskej aktivity v Poľsku, pričom miera rastu reálneho HDP klesla v roku 2009 na 1,7 %, ale bez toho, aby došlo k recesii. V roku 2010 sa rast reálneho HDP zvýšil na 3,8 % v dôsledku silného vonkajšieho dopytu, ktorý poháňal výrobu a zmenil cyklus zásob, zatiaľ čo odolný trh práce podporil súkromnú spotrebu. Napriek zvyšovaniu zamestnanosti vzrástla miera nezamestnanosti zo 7,1 % v roku 2008 na 9,6 % v roku 2010. Kríza mala veľmi negatívny vplyv na verejné financie. Deficit verejných financií vzrástol z 3,7 % HDP v roku 2008 na 7,3 % v roku 2009. V roku 2010 napriek skromnému konsolidačnému balíku a vzhľadom na silný rast dosiahol 7,9 % HDP. Pomer dlhu k HDP stúpol z 50,9 % v roku 2009 na 55,1 % v roku 2010, čo je však ešte stále pod hranicou 60 % stanovenou v zmluve a najvyššou povolenou hranicou dlhu zakotvenou v poľskej ústave.

(8) Vychádzajúc z posúdenia aktualizovaného konvergenčného programu podľa nariadenia Rady (ES) č. 1466/97 sa Rada domnieva, že makroekonomický scenár, z ktorého vychádzajú rozpočtové prognózy, je realistický, s výnimkou roku 2012, keď je založený na mierne optimistických predpokladoch rastu. V programe sa plánuje zníženie deficitu pod referenčnú hodnotu 3 % HDP do roku 2012, čo je lehota, ktorú stanovila Rada. Priemerné ročné fiškálne úsilie na obdobie rokov 2010 – 2012 je vo všeobecnosti v súlade s hodnotou 1,25 % HDP, ktorú odporučila Rada v rámci postupu pri nadmernom deficite (EDP) 6. júla 2009. Strednodobý rozpočtový cieľ (MTO) sa pravdepodobne nepodarí dosiahnuť počas tohto programového obdobia. Zmenou a doplnením dôchodkovej reformy na zníženie deficitu štrukturálneho rozpočtu o 0,7 % v roku 2011 a o ďalšie 0,5 % HDP v roku 2012 sa nezlepšuje základná rozpočtová situácia, keďže dlhodobé záväzky sa zvyšujú v rovnakom rozsahu. Riziká pre rozpočtové ciele majú sklon k zhoršeniu. V porovnaní s predpokladmi sú to najmä príjmy z priamych daní, ktoré by vzhľadom na optimistické predpoklady v oblasti elasticity vo vzťahu k základu dane mohli byť nižšie.

Programové prognózy pre príspevky na sociálne zabezpečenie vychádzajú z optimistických scenárov rastu zamestnanosti a miezd a prípadné časové sklzy pri vykonávaní opatrení znižujúcich deficit a zmeny týchto opatrení (aj mimo rozsahu priamej kontroly vlády) by mohli viesť ku sklzom pri plnení rozpočtu.

(9) Poľská vláda sa zaviazala znížiť deficit verejných financií pod úroveň 3 % HDP do roku 2012 v súlade s odporúčaním Rady a zabezpečiť dlhodobú stabilitu verejných financií. Na tento účel prijala v roku 2011 plán na zásadnú konsolidáciu verejných financií, pričom opatrenia budú mať vplyv na príjmy aj výdavky vrátane výrazného zníženia verejných výdavkov na investície. Návrh rozpočtu na rok 2012 prijala vláda 5. mája 2011. Očakáva sa, že prispeje k ďalšiemu výraznému zníženiu deficitu. S cieľom dodržať lehotu na korekciu nadmerného deficitu, ktorou je rok 2012, môže byť potrebné vykonať ešte ďalšie opatrenia okrem tých, ktoré sa už uviedli v návrhu rozpočtu na rok 2012. Ďalším znížením verejných výdavkov na investície by sa však mohla obmedziť kapacita spolufinancovať investičné projekty financované z prostriedkov EÚ.

(10) Poľsko v uplynulých rokoch posilnilo svoj fiškálny rámec. V záujme zaistenia udržateľnosti verejných financií v strednodobom až dlhodobom horizonte sa však zdá, že existujúce fiškálne pravidlá a postupy strednodobého programovania neposkytujú dostatočnú transparentnosť rozpočtového procesu, stimuly na koordináciu medzi rôznymi úrovňami vlády ani flexibilitu na riešenie makroekonomických otrasov a nerovnováh. Fiškálne pravidlá by mali vychádzať aj z dostatočne rozsiahlych rozpočtových súhrnov a mali by byť úplne v súlade s európskym systémom národných a regionálnych účtov (ESA 95). Na základe súčasných politík možno riziká pre dlhodobú udržateľnosť verejných financií vyplývajúce zo starnutia obyvateľstva hodnotiť ako stredné.

(11) Hoci vláda zrušila osobitné predčasné dôchodky pre väčšinu príjemcov, v prípade uniformovaných služieb a baníkov sa naďalej uplatňujú a zákonom stanovený vek odchodu do dôchodku je nižší pre ženy ako pre mužov. Skutočný vek odchodu do dôchodku je preto stále nízky. Výrazne subvencovaný fond sociálneho zabezpečenia poľnohospodárov (KRUS) je navyše pre poľnohospodárov len malou motiváciou k tomu, aby ukončili činnosť v tomto sektore, čím sa spomaľuje reštrukturalizácia hospodárstva a brzdí rast produktivity.

(12) Systém vzdelávania a odbornej prípravy nezodpovedá úplne potrebám trhu práce. Napriek výraznému zvýšeniu miery dosiahnutého terciárneho vzdelania má na zamestnateľnosť vplyv nepomer medzi ponúkanou a požadovanou odbornou kvalifikáciou a zručnosťami. Medzi systémom vysokoškolského vzdelávania a podnikateľským prostredím a prostredím zamestnanosti neexistuje vhodné prepojenie. Podiel dospelej populácie (najmä starších a nízkokvalifikovaných pracovníkov) zúčastňujúcej sa na vzdelávaní a odbornej príprave je stále veľmi nízky.

(13) Verejné výdavky na výskum a vývoj sú v Poľsku nízke a súkromné výdavky, jedny z najnižších v EÚ, tento nedostatok nevyrovnávajú. Počas uplynulých rokov sa navyše ešte znížili, keďže súkromný sektor nemá dostatočnú motiváciu investovať. Tento problém bude pravdepodobne jednou z hlavných prekážok strednodobého a dlhodobého hospodárskeho rastu. Systém výskumu a vývoja nie je integrovaný, keďže medzi univerzitami, výskumnými ústavmi a priemyslom existujú len slabé vzájomné väzby.

(14) Nízku účasť žien na trhu práce možno čiastočne vysvetliť nedostatočným počtom zariadení starostlivosti o deti a závislých rodinných príslušníkov. Poľsko je s počtom detí mladších ako tri roky, ktorým sa poskytuje formálna starostlivosť, výrazne pod priemerom EÚ. Hoci miera zápisu v prípade starších detí v uplynulých pár rokoch vzrástla, je podobne nízka. V mnohých prípadoch sa mladí rodičia môžu zapojiť do trhu práce len vtedy, ak starostlivosť o deti zabezpečia ich rodinní príslušníci. Nedostatočný počet zariadení starostlivosti navyše znižuje potenciál pracovnej sily najmä v prípade starších žien, keďže odchádzajú zo zamestnania alebo do predčasného dôchodku, aby sa mohli starať o svoje vnúčatá alebo iných závislých rodinných príslušníkov.

(15) Investíciám podnikateľskej sféry a zahraničným investíciám bráni nedostatočne rozvinutá sieťová infraštruktúra a regionálne rozdiely prehlbuje nedostatočne rozvinutá dopravná infraštruktúra. Energetická infraštruktúra rýchlo starne a dosiahla svoje kapacitné limity. Okrem toho potrebuje podstatné úpravy, aby splnila požiadavky spojené s politikou zmierňovania zmeny klímy. Hoci je sústava železníc v Poľsku treťou najväčšou v Európe, z dôvodu zastaranej infraštruktúry a koľajových vozidiel nedokáže riadne podporiť nárast hospodárskej aktivity.

(16) Poľsko charakterizuje nízka kvalita podnikateľského prostredia a malá efektívnosť verejnej správy. V cezhraničnom porovnaní má Poľsko osobitné problémy v oblastiach výberu daní, začatia a ukončenia činnosti podnikov, vymáhania zmlúv a evidencie majetku. Spoločnosti brzdia zdĺhavé postupy udeľovania licencií a povolení. Pokiaľ ide o právne konania, ako napríklad vymáhanie zmlúv a získanie stavebných povolení, počet potrebných postupov je pomerne vysoký a celkový proces trvá príliš dlho.

(17) Poľsko v rámci Paktu Euro Plus prijalo niekoľko záväzkov[4]. Z fiškálneho hľadiska prijalo záväzky, pokiaľ ide o existujúci dlh a dočasné výdavkové pravidlo, zavedenie nových právnych predpisov na zníženie pomerov deficitu miestnych samospráv a zavedenie trvalého výdavkového pravidla. V záujme posilnenia finančnej stability sa opatrenia zameriavajú na efektívnejšiu reguláciu bankového sektora a dohľad nad ním. Opatrenia v oblasti zamestnanosti sa zameriavajú na účasť žien a starších pracovníkov na trhu práce a na reformy s cieľom posilniť prepojenie podnikateľskej sféry a vzdelávania. Opatrenia v oblasti konkurencieschopnosti sa zameriavajú na sektor vzdelávania a vedy, rozvoj dopravnej a širokopásmovej infraštruktúry a opatrenia na zlepšenie podnikateľského prostredia. Tieto záväzky sa týkajú štyroch oblastí paktu a vo veľkej miere odzrkadľujú agendu uvedenú v konvergenčnom programe a národnom programe reforiem. Niekoľko významných politických výziev sa nerieši vôbec (napríklad nízka miera účasti starších pracovníkov), alebo sa spomína len okrajovo (napríklad zlepšenie riadenia podnikov). Záväzky Paktu Euro Plus sa posúdili a zohľadnili v odporúčaniach.

(18) Komisia posúdila konvergenčný program a národný program reforiem vrátane záväzkov Paktu Euro Plus[5]. Zohľadnila nielen ich význam pre udržateľnú fiškálnu a sociálno-ekonomickú politiku v Poľsku, ale aj ich súlad s pravidlami a usmerneniami EÚ vzhľadom na potrebu posilniť celkovú správu ekonomických záležitostí Európskej

[4] Ďalšie podrobnosti o záväzkoch prijatých v rámci Paktu Euro Plus možno nájsť v SEK(2011) 729.
[5] SEK(2011) 729.

únie tým, že sa v rámci prijímania budúcich vnútroštátnych rozhodnutí poskytnú vstupy na úrovni EÚ. Domnieva sa, že v programoch sa stanovuje ambiciózny plán konsolidácie verejných financií, a podporuje vládu, aby začala s jeho vykonávaním a prípadne prijala ďalšie opatrenia na zníženie deficitu verejných financií pod úroveň 3 % HDP do roku 2012. Vychádzajúc z pozitívnych výsledkov z uplynulého desaťročia by sa mali prijať opatrenia na ďalšie zvýšenie zamestnanosti, najmä realizáciou reforiem dôchodkového systému a systému vzdelávania a zlepšením služieb starostlivosti o deti a závislých rodinných príslušníkov. Okrem toho by sa mala ďalej posilniť necenová konkurencieschopnosť, a to zlepšením rámca pre výskum a vývoj a podnikateľského prostredia, ako aj podporou investícií do infraštruktúry.

(19) Vzhľadom na toto posúdenie a takisto pri zohľadnení odporúčania Rady podľa článku 126 ods. 7 Zmluvy o fungovaní Európskej únie zo 7. júla 2009 Rada preskúmala aktualizáciu konvergenčného programu Poľska na rok 2011 a jej stanovisko[6] sa odzrkadľuje najmä v odporúčaniach v bodoch 1) a 2) ďalej. Pri zohľadnení záverov Európskej rady z 25. marca 2011 Rada preskúmala národný program reforiem Poľska,

TÝMTO ODPORÚČA, aby Poľsko prijalo v období rokov 2011 – 2012 opatrenia s cieľom:

(1) Vykonať opatrenia oznámené v navrhovanom zákone o rozpočte na rok 2012 a zahrnúť aj ďalšie opatrenia trvalého charakteru na zníženie deficitu verejných financií na menej ako 3 % HDP v roku 2012. V budúcnosti minimalizovať zníženie výdavkov na položky podporujúce rast, najmä v oblasti spolufinancovania fondov EÚ, a zároveň zabezpečiť primeraný pokrok pri plnení strednodobého cieľa.

(2) Uzákoniť právne predpisy s cieľom zaviesť do roku 2013 trvalé výdavkové pravidlo. Toto pravidlo by malo vychádzať z dostatočne rozsiahlych rozpočtových súhrnov a malo by byť úplne v súlade s európskym systémom účtov. Okrem toho prijať opatrenia na posilnenie mechanizmov koordinácie medzi rôznymi úrovňami vlády v rámci strednodobých a ročných rozpočtových procesov.

(3) Zvýšiť podľa plánu zákonom stanovený vek odchodu do dôchodku v prípade uniformovaných služieb, pokračovať v úsilí zvýšiť skutočný vek odchodu do dôchodku a prepojiť ho so strednou dĺžkou života. Stanoviť časový harmonogram na zmenu a doplnenie pravidiel týkajúcich sa príspevkov poľnohospodárov do fondu sociálneho zabezpečenia (KRUS) s cieľom lepšie zohľadniť individuálne príjmy.

(4) Implementovať navrhovanú stratégiu celoživotného vzdelávania, posilniť učňovské vzdelávanie a špecializované programy odbornej prípravy a vzdelávania pre starších a nízkokvalifikovaných pracovníkov. Posilniť väzby medzi vedou a priemyslom implementáciou programu „Budujeme na poznatkoch“ (Budujemy na Wiedzy) a realizovať program reformy vysokoškolského vzdelávania „Partnerstvo pre vedomosti“ (Partnerstwo dla Wiedzy) s cieľom lepšie zosúladiť poskytovanie vzdelania s potrebami trhu práce.

(5) Zvýšiť účasť žien na trhu práce prijatím opatrení s cieľom zaistiť stabilné financovanie predškolských zariadení starostlivosti o deti a zvýšiť mieru zápisu do týchto zariadení v prípade detí mladších ako 3 roky.

---

[6] Podľa článku 9 ods. 3 nariadenia Rady (ES) č. 1466/97.

(6) Prijať opatrenia na opätovné vyváženie stimulov na investície do energetickej výrobnej kapacity s cieľom podporiť nízkouhlíkové technológie a ďalej rozvíjať cezhraničné prepojenia elektrickej siete. Vypracovať viacročný plán pre investície do železničnej infraštruktúry a implementovať súhrnný plán v oblasti železničnej dopravy.

(7) Stanoviť časový harmonogram na zjednodušenie právnych postupov potrebných v procese vymáhania zmlúv. Zrevidovať právne predpisy v oblasti výstavby a zonácie s cieľom zefektívniť odvolacie postupy a urýchliť administratívne postupy.

V Bruseli

Za Radu
predseda