EVROPSKA KOMISIJA

Bruselj, 7.6.2011
SEC(2011) 824 konč.

Priporočilo

**PRIPOROČILO SVETA**

**v zvezi z nacionalnim reformnim programom Poljske za leto 2011**

**ter mnenje Sveta**

**o dopolnitvi konvergenčnega programa Poljske za obdobje 2011–2014**

{SEC(2011) 729 konč.}

Priporočilo

# PRIPOROČILO SVETA

## v zvezi z nacionalnim reformnim programom Poljske za leto 2011

## ter mnenje Sveta

## o dopolnitvi konvergenčnega programa Poljske za obdobje 2011–2014

SVET EVROPSKE UNIJE –

ob upoštevanju Pogodbe o delovanju Evropske unije ter zlasti člena 121(2) in člena 148(4) Pogodbe,

ob upoštevanju Uredbe Sveta (ES) št. 1466/97 z dne 7. julija 1997 o okrepitvi nadzora nad proračunskim stanjem ter o nadzoru in usklajevanju gospodarskih politik[1] ter zlasti člena 9(3) Uredbe,

ob upoštevanju priporočila Evropske komisije[2],

ob upoštevanju sklepov Evropskega sveta,

ob upoštevanju mnenja Odbora za zaposlovanje,

po posvetovanju z Ekonomsko-finančnim odborom,

ob upoštevanju naslednjega:

(1) Evropski svet je 26. marca 2010 potrdil predlog Evropske komisije za začetek nove strategije za delovna mesta in rast, imenovane Evropa 2020, ki temelji na okrepljenem usklajevanju ekonomskih politik ter se bo osredotočala na ključna področja, na katerih je potrebno ukrepanje za spodbuditev potenciala Evrope za trajnostno rast in konkurenčnost.

(2) Svet je 13. julija 2010 sprejel priporočilo o širših smernicah ekonomskih politik držav članic in Unije (2010–2014), 21. oktobra 2010 pa sklep o smernicah za politike zaposlovanja držav članic[3], ki sta združena v „integriranih smernicah“. Države članice so bile pozvane, naj integrirane smernice upoštevajo pri svojih nacionalnih ekonomskih in zaposlovalnih politikah.

---

1 UL L 209, 2.8.1997, str. 1.
2 UL C, , str. .
3 Veljajo tudi za leto 2011 v skladu s Sklepom Sveta 2011/308/EU z dne 19. maja 2011.

(3) Komisija je 12. januarja 2011 sprejela prvi letni pregled rasti, ki zaznamuje začetek novega cikla gospodarskega upravljanja v EU ter prvega evropskega semestra predhodnega in integriranega usklajevanja politik, ki temelji na strategiji Evropa 2020.

(4) Evropski svet je 25. marca 2011 potrdil prednostne naloge fiskalne konsolidacije in strukturnih reform (v skladu s sklepi Sveta z dne 15. februarja in 7. marca 2011 ter na podlagi letnega pregleda rasti, ki ga je pripravila Komisija). Poudaril je potrebo po prednostnem obravnavanju ponovne vzpostavitve trdnih javnih financ in fiskalne vzdržnosti, zmanjšanja brezposelnosti z reformami na trgu dela ter novih prizadevanj za povečanje rasti. Od držav članic je zahteval, da te prednostne naloge pretvorijo v konkretne ukrepe ter jih vključijo v svoje programe stabilnosti oziroma konvergenčne programe in nacionalne reformne programe.

(5) Poleg tega je Evropski svet 25. marca 2011 pozval države članice, ki sodelujejo v paktu za euro plus, naj pravočasno predložijo svoje zaveze, da jih bo mogoče vključiti v njihove programe stabilnosti ali konvergenčne programe in nacionalne reformne programe.

(6) Poljska je 27. aprila 2011 predložila dopolnitev za leto 2011 h konvergenčnemu programu za obdobje 2011–2014, 29. aprila 2011 pa še nacionalni reformni program za leto 2011. Programa sta bila ocenjena istočasno, da bi se upoštevale medsebojne povezave.

(7) Splošna finančna kriza je povzročila upočasnitev gospodarske dejavnosti na Poljskem. Stopnja realne rasti BDP je leta 2009 padla na 1,7 %, vendar ni prišlo do recesije. Leta 2010 se je realna rast BDP zaradi močnega zunanjega povpraševanja, ki je spodbudilo proizvodnjo in omogočilo preobrat v obračanju zalog, ter trdnega trga dela, ki je podpiral zasebno porabo, spet povečala na 3,8 %. Stopnja brezposelnosti je s 7,1 % leta 2008 kljub večjemu zaposlovanju narasla na 9,6 % leta 2010. Kriza je močno prizadela tudi javne finance. Javnofinančni primanjkljaj se je s 3,7 % BDP leta 2008 povečal na 7,3 % leta 2009. Leta 2010 je kljub skromnemu konsolidacijskemu svežnju in močni rasti dosegel 7,9 % BDP. Delež javnega dolga v razmerju do BDP se je s 50,9 % leta 2009 zvišal na 55,1 % leta 2010, kar pa je še vedno pod 60-odstotnim pragom iz Pogodbe in zgornjo mejo za dolg po poljski ustavi.

(8) Na podlagi ocene dopolnitve konvergenčnega programa v skladu z Uredbo Sveta (ES) št. 1466/97 Svet meni, da je makroekonomski scenarij, na katerem temeljijo proračunske projekcije v programu, realističen, čeprav temelji na rahlo preveč optimističnih predpostavkah o rasti za leto 2012. Po programu naj bi se primanjkljaj zmanjšal pod referenčno vrednost, ki znaša 3 % BDP, do leta 2012, tj. do roka, ki ga je določil Svet. Povprečni letni fiskalni napor v obdobju 2010–2012 na splošno ustreza vrednosti 1,25 % BDP, ki jo je 6. julija 2009 priporočil Svet v okviru postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem. Ni predvideno, da bi bil srednjeročni cilj dosežen v programskem obdobju. S spremembo pokojninske reforme – zaradi katere naj bi se strukturni proračunski primanjkljaj zmanjšal za 0,7 % BDP leta 2011 in za nadaljnjega 0,5 % BDP leta 2012 – se osnovni proračunski položaj ne izboljša, saj se dolgoročne obveznosti povečajo za isto vrednost. Tveganja za proračunske cilje so nekoliko premalo upoštevana. Zlasti prihodki od neposrednih davkov bi se lahko izkazali za nižje od predvidenih zaradi optimističnih predpostavk o elastičnosti davčne osnove, programske napovedi socialnih prispevkov se zanašajo na optimistične scenarije o zaposlenosti in rasti plač in morebitne zamude pri izvajanju in spremembe ukrepov za

zmanjševanje primanjkljaja, tudi take, nad katerimi država nima neposrednega nadzora, bi lahko povzročile odstopanja pri izvrševanju proračuna.

(9) Poljska vlada se je zavezala, da bo do leta 2012 zmanjšala javnofinančni primanjkljaj pod 3 % BDP, kot je priporočil Svet, ter zagotovila dolgoročno stabilnost javnih financ. Zato se je leta 2011 lotila načrta obsežne konsolidacije javnih financ z ukrepi, ki zadevajo tako prihodke kot odhodke, vključno z bistvenim znižanjem odhodkov za javne naložbe. 5. maja 2011 je sprejela predlog proračuna za leto 2012, ki naj bi prispeval k nadaljnjemu znatnemu zmanjšanju primanjkljaja. Morda bodo vseeno potrebni še drugi ukrepi poleg tistih, ki so predstavljeni v predlogu proračuna za leto 2012, da bo mogoče spoštovati rok za odpravo čezmernega primanjkljaja, tj. leto 2012. Vendar bi se z nadaljnjim zniževanjem porabe za javne naložbe lahko zmanjšala zmogljivost za sofinanciranje naložbenih projektov, ki jih financira EU.

(10) Poljska je z leti okrepila svoj fiskalni okvir. Vendar se zdi, da obstoječa fiskalna pravila in postopki za srednjeročno načrtovanje ne omogočajo dovolj preglednega proračunskega postopka, spodbud za usklajevanje med različnimi ravnmi upravljanja ter prožnosti za odzivanje na makroekonomske pretrese in neravnovesja, da bi zagotovili srednje- do dolgoročno vzdržnost javnih financ. Fiskalna pravila bi morala poleg tega temeljiti na dovolj obsežnih proračunskih agregatih ter biti v celoti skladna z evropskim sistemom nacionalnih in regionalnih računov (ESR 95). Na podlagi trenutnih politik je mogoče tveganja za dolgoročno vzdržnost javnih financ, ki izhajajo iz staranja prebivalstva, oceniti kot srednje velika.

(11) Čeprav je vlada ukinila možnost posebne predčasne upokojitve za večino upravičencev, še vedno velja ureditev za predčasno upokojevanje za uniformirane službe in rudarje, zakonsko določena upokojitvena starost za ženske pa je nižja kot za moške. Dejanska upokojitvena starost je zato še vedno nizka. Poleg tega zaradi zelo močno subvencioniranega sklada socialnega zavarovanja za kmete (KRUS) ni resnične spodbude za kmete, naj opustijo ta sektor, kar upočasnjuje gospodarsko prestrukturiranje in zavira rast produktivnosti.

(12) Sistem izobraževanja in usposabljanja ni v celoti prilagojen potrebam trga dela. Kljub močnemu naraščanju števila ljudi s terciarno izobrazbo, na zaposljivost vpliva neskladje med njihovimi znanji in spretnostmi ter zahtevami delovnih mest. Višješolski sistem ni ustrezno povezan s poslovnim in zaposlitvenim okoljem. Delež odraslih (zlasti starejših in nizkokvalificiranih delavcev), ki se udeležujejo izobraževanj in poklicnih usposabljanj, je še naprej zelo nizek.

(13) Javna poraba za raziskave in razvoj na Poljskem je nizka in zasebna poraba, katere obseg je med najnižjimi v EU, je ne more nadomestiti. Poleg tega se je ta v zadnjih letih še zniževala, saj zasebnemu sektorju ne zagotavljajo dovolj spodbud za naložbe. To bo verjetno postala velika ovira za srednje- in dolgoročno gospodarsko rast. Sistem raziskav in razvoja ni celovit, saj so univerze, raziskovalni inštituti in industrija slabo povezani.

(14) Nizka udeležba žensk na trgu dela delno izhaja iz dejstva, da ni zagotovljenih dovolj ustanov za varstvo otrok in vzdrževanih družinskih članov. Število otrok, mlajših od treh let, za katere je varstvo uradno urejeno, je na Poljskem daleč pod povprečjem EU. Podobno je nizka tudi stopnja vpisa starejših otrok, čeprav se je v zadnjih nekaj letih zvišala. V veliko primerih je udeležba mladih staršev na trgu dela mogoča samo, če za

varstvo otrok poskrbijo njihovi sorodniki. Dejstvo, da ni zagotovljenih dovolj varstvenih storitev, prav tako zmanjšuje potencial zlasti starejših žensk, da bi bile del delovne sile, saj pustijo službo ali se predčasno upokojijo, da lahko skrbijo za vnuke ali druge vzdrževane družinske člane.

(15) Slabo razvita omrežna infrastruktura je ovira za poslovanje in tuje naložbe, slabo razvita prometna infrastruktura pa zaostruje regionalne razlike. Energetska infrastruktura se hitro stara in je dosegla meje svojih zmogljivosti. Poleg tega jo je treba bistveno prilagoditi, da bo izpolnjevala zahteve, povezane s politikami blažitve podnebnih sprememb. Čeprav je poljski železniški sistem tretji največji v Evropi, ne more ustrezno podpirati večanja gospodarske dejavnosti zaradi zastarele infrastrukture in voznega parka.

(16) Kakovost poslovnega okolja in učinkovitost javne uprave na Poljskem sta nizki. V primerjavi z drugimi državami ima Poljska še posebej veliko težav na področjih pobiranja davkov, ustanavljanja in zapiranja podjetij, izvrševanja pogodb ter registracije premoženja. Podjetja ovirajo dolgotrajni postopki za pridobivanje licenc in dovoljenj. Kar zadeva pravna dejanja, kot sta izvrševanje pogodb in pridobivanje gradbenih dovoljenj, je potrebnih precej postopkov, ki skupaj predolgo trajajo.

(17) Poljska je v okviru pakta za euro plus sprejela več zavez[4]. Kar zadeva fiskalno področje, se je zavezala k spoštovanju obstoječega dolga in začasnega izdatkovnega fiskalnega pravila, k uvedbi novih predpisov, ki bodo omejili obseg primanjkljaja lokalnih uprav, ter k uveljavitvi stalnega izdatkovnega fiskalnega pravila. Za krepitev finančne stabilnosti so namenjeni ukrepi za učinkovitejšo ureditev bančnega sektorja in nadzor nad njim. Ukrepi za zaposlovanje so usmerjeni v udeležbo žensk in starejših delavcev na trgu dela ter v reforme za krepitev povezav med podjetji in izobraževanjem. Ukrepi za konkurenčnost so usmerjeni v sektor izobraževanja in znanosti, razvoj prometne in širokopasovne infrastrukture ter ukrepe za izboljšanje poslovnega okolja. Te zaveze zadevajo vsa štiri področja pakta ter na splošno odražajo program, predstavljen v konvergenčnem programu in nacionalnem reformnem programu. Več pomembnih izzivov za politike ni obravnavanih (npr. nizka stopnja udeležbe starejših delavcev) ali so samo omenjeni (npr. izboljšanje poslovne administracije). Zaveze v okviru pakta za euro plus so bile ocenjene in upoštevane v priporočilih.

(18) Komisija je ocenila konvergenčni program in nacionalni reformni program, vključno z zavezami v okviru pakta za euro plus[5]. Glede na potrebo po okrepitvi splošnega gospodarskega upravljanja Evropske unije z zagotavljanjem prispevka na ravni EU za prihodnje nacionalne odločitve pri tem ni upoštevala le njunega pomena za vzdržno fiskalno in socialno-ekonomsko politiko na Poljskem, ampak tudi njuno spoštovanje pravil in smernic EU. Meni, da programa določata ambiciozen načrt za konsolidacijo javnih financ, ter poziva vlado, naj ga začne izvajati in po potrebi sprejme dodatne ukrepe za zmanjšanje javnofinančnega primanjkljaja pod 3 % BDP do leta 2012. Opreti bi se bilo treba na dosežke zadnjega desetletja ter sprejeti ukrepe za nadaljnje povečanje zaposlovanja, zlasti z izvajanjem reform v pokojninskem in izobraževalnem sistemu ter z izboljšanjem storitev varstva otrok in vzdrževanih družinskih članov.

---

[4] Več informacij o zavezah v okviru pakta „euro plus“ je na voljo v dokumentu SEC(2011) 729.

[5] SEC(2011) 729.

Poleg tega bi bilo treba še povečati necenovno konkurenčnost, in sicer z izboljšanjem okvira za raziskave in razvoj ter poslovnega okolja ter s spodbujanjem infrastrukturnih naložb.

(19) Svet je glede na to oceno in ob upoštevanju Priporočila Sveta na podlagi člena 126(7) Pogodbe o delovanju Evropske unije z dne 7. julija 2009 proučil dopolnitev za leto 2011 h konvergenčnemu programu Poljske, njegovo mnenje[6] pa je zlasti odraženo v njegovih priporočilih v točkah (1) in (2) v nadaljevanju. Ob upoštevanju sklepov Evropskega sveta z dne 25. marca 2011 je Svet proučil nacionalni reformni program Poljske –

PRIPOROČA, naj Poljska v obdobju 2011–2011 ukrepa tako:

(1) Izvede naj ukrepe, napovedane v zakonu o predlogu proračuna za leto 2012, in vanj vključi dodatne trajne ukrepe za zmanjšanje javnofinančnega primanjkljaja pod 3 % BDP v letu 2012. V prihodnje naj čim bolj omeji zniževanje odhodkov, ki pospešujejo rast, zlasti sofinanciranja sredstev EU, hkrati pa zagotovi ustrezno približevanje srednjeročnemu cilju.

(2) Sprejme naj zakonodajo za uvedbo stalnega izdatkovnega fiskalnega pravila do leta 2013. To pravilo bi moralo temeljiti na dovolj obsežnih proračunskih agregatih ter biti v celoti skladno z evropskim sistemom računov. Poleg tega naj sprejme ukrepe za srednjeročno okrepitev mehanizmov usklajevanja med različnimi vladnimi ravnmi in letnih proračunskih postopkov.

(3) Kot načrtovano naj dvigne zakonsko določeno upokojitveno starost za uniformirane službe ter nadaljuje ukrepe za zvišanje dejanske upokojitvene starosti in njeno prilagoditev pričakovani življenjski dobi. Določi naj časovni načrt za spremembo pravil o prispevkih kmetov v sklad socialnega zavarovanja (KRUS), da bodo bolj v skladu s prihodki posameznikov.

(4) Izvede naj predlagano strategijo vseživljenjskega učenja ter okrepi vajeništvo in namenske programe poklicnega usposabljanja in izobraževanja za starejše in nizkokvalificirane delavce. Okrepi naj povezave med znanostjo in industrijo z izvajanjem programa „Gradimo na znanju“ (Budujemy na Wiedzy). Izvede naj program reform višjega izobraževanja, imenovan „Partnerstvo za znanje“ (Partnerstwo dla Wiedzy), za boljšo uskladitev izobraževalne ponudbe s potrebami trga dela.

(5) Poveča naj udeležbo žensk na trgu dela s sprejetjem ukrepov za zagotovitev stabilnega financiranja ureditve varstva predšolskih otrok, da se poveča stopnja vpisa otrok, mlajših od treh let.

(6) Sprejme naj ukrepe za preoblikovanje spodbud za naložbe v zmogljivosti za proizvodnjo energije, katerega namen je podpreti tehnologije z nizkimi emisijami ogljikovega dioksida, in ukrepe za nadaljnji razvoj čezmejnih povezav električnih omrežij. Pripravi naj večletni načrt za naložbe v železniško infrastrukturo in začne izvajati univerzalni načrt za železniški prevoz.

---

[6] Predvideno v členu 9(3) Uredbe Sveta (ES) št. 1466/97.

(7) Določi naj časovni načrt za poenostavitev pravnih postopkov pri izvrševanju pogodb ter spremeni gradbeno in prostorsko zakonodajo za racionalizacijo pritožbenih postopkov in pospešitev upravnih postopkov.

V Bruslju,

*Za Svet*
*Predsednik*