

ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 30.5.2012 г.
COM(2012) 323 final

Препоръка за

ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА

относно националната програма за реформи на Полша за 2012 г.

и за представяне на становище на Съвета относно програмата за конвергенция на Полша за периода 2012—2015 г.

{SWD(2012) 323 final}

Препоръка за

ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА

относно националната програма за реформи на Полша за 2012 г.

и за представяне на становище на Съвета относно програмата за конвергенция на Полша за периода 2012—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 политики[1], и по-специално член 5, параграф 2 от него,

като взе предвид препоръката на Европейската комисия[2],

като взе предвид резолюциите на Европейския парламент[3],

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 икономическите политики, която стратегия 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. 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[4], като заедно двата акта представляват т. нар.

---

1 ОВ L 209, 2.8.1997 г., стр. 1.
2 COM(2012)323 окончателен
3 P7_TA(2012)0048 и P7_TA(2012)0047
4 Решение 2012/238/ЕС на Съвета от 26 април 2012 г.

„интегрирани насоки“. Държавите членки бяха приканени да се съобразят с интегрираните насоки при провеждането на националната си икономическа политика и политика по заетостта.

(3) На 12 юли 2011 г. Съветът прие препоръка относно на националната програма за реформи на Полша за 2011 г. и даде становището си относно актуализираната програма за конвергенция на Полша за 2011—2014 г.

(4) На 23 ноември 2011 г. Комисията прие втория годишен обзор на растежа, с което постави началото на втория европейски семестър за предварително и интегрирано координиране на политиката, залегнало в стратегията „Европа 2020“. Въз основа на Регламент (ЕС) № 1176/2011 на 14 февруари 2012 г. Комисията прие Доклад за механизма за предупреждение[5], в който Полша не е посочена като държава членка, за която ще се извърши задълбочен преглед.

(5) На 2 март 2012 г. Европейският съвет одобри приоритетите, насочени към осигуряване на финансова стабилност, бюджетна консолидация и действия за стимулиране на растежа. Той подчерта необходимостта от продължаване на диференцирана бюджетна консолидация, благоприятстваща растежа, възстановяване на нормалните условия за отпускане на заеми за икономиката, насърчаване на растежа и конкурентоспособността, справяне с безработицата и социалните последици от кризата и модернизиране на публичната администрация.

(6) На 2 март 2012 г. Европейският съвет прикани също държавите членки, участващи в пакта „Евро плюс“, да представят своите ангажименти достатъчно рано, за да бъдат включени в програмите им за стабилност или програмите им за конвергенция и в националните им програми за реформи.

(7) На 25 април 2012 г. Полша представи програмата си за конвергенция за периода 2012—2015 г., а на 27 април своята национална програма за реформи за 2012 г. Двете програми бяха оценени едновременно, за да бъдат отчетени взаимовръзките между тях.

(8) Съгласно извършената в съответствие с Регламент (ЕО) № 1466/97 на Съвета оценка на програмата за конвергенция за 2012 г. Съветът е на мнение, че макроикономическият сценарий в основата на бюджетните прогнози на програмата е реалистичен и отговаря на прогнозата на Комисията от пролетта на 2012 г. Целта на очертаната в програмата бюджетна стратегия е да се коригира прекомерният дефицит до 2012 г. и средносрочната бюджетна цел (СБЦ) да се постигне до 2015 г. Програмата потвърждава предишната СБЦ за дефицит от 1 % от БВП, което е подходящо отражение на изискванията на Пакта за стабилност и растеж. Планираната корекция на дефицита е в съответствие с определения от Съвета краен срок, а планираното бюджетно подобрение е в съответствие с препоръката в рамките на процедурата при прекомерен дефицит. Въз основа на (преизчисления) структурен дефицит[6] планираният годишен

[5] COM(2012)68 окончателен

[6] Салдо, коригирано спрямо фазата на икономическия цикъл, без еднократните и другите временни мерки, преизчислено от службите на Комисията въз основа на информацията в програмата и с помощта на общоприетата методология.

напредък в постигането на СБЦ е по-висок от 0,5% от БВП (в структурно изражение). Според прогнозата на Комисията от пролетта на 2012 г. темпът на нарастване на държавните разходи, като се отчитат дискреционните мерки по отношение на приходите, е в съответствие с целевия показател на Пакта за стабилност и растеж през целия период на действие на програмата, но леко надвишава целевия показател за разходите през 2013 г. Отбелязването на достатъчен напредък в постигането на СБЦ може да изисква допълнителни усилия, тъй като той се основава предимно на значителни съкращения на разходите за публични инвестиции и не е гарантиран в достатъчна степен от конкретни мерки през последните години на програмата. Предвижда се консолидираният държавен дълг на Полша да остане под референтната стойност от 60 % от БВП през периода на действие на програмата. Националните органи прогнозират, че той ще намалява постепенно от 56,3% от БВП през 2011 г. до 49,7 % от БВП през 2015 г., докато Комисията, като взема предвид възможните рискове за плановете за консолидация, очаква подобрението да стане по-бавно.

(9) Полското правителство все още не предприело действия за въвеждането до 2013 г. на постоянно правило по отношение на разходите. Въвеждането на постоянното правило е все още в процес на подготовка и до този момент не са съобщени никакви подробности. Няма отбелязан напредък и по отношение на адаптирането на класификацията на националните сметки към Европейската система от сметки (стандартите ESA95), както и по отношение на подобряването на координацията между отделните нива на управление в бюджетния процес.

(10) Безработицата сред младите хора е над средната за ЕС и е до голяма степен резултат от несъответствието между предлаганите и търсените квалификации и ограничения достъп до стажове и обучение в процеса на работа. Планирани са мерки за улесняване навлизането на младите хора на пазара на труда. Частичната злоупотреба с договорите за самостоятелна заетост и гражданскоправните договори, които не се регулират от трудовото право, се оказва основната причина за сегментирането на пазара на труда и за бедността сред работещите, която е сред най-високите в ЕС. Освен това обхватът и адекватността на добавките, предоставяни в подкрепа на работещите лица с ниски доходи, следва да бъдат преразгледани.

(11) През втората половина на 2011 г. Полша започна изпълнението на амбициозна реформа на висшето образование. Тя цели увеличаването на връзките между бизнеса и образованието и намаляването на несъответствието между предлаганите и търсените квалификации. Реформата цели да внесе по-голяма гъвкавост в курсовете на обучение и да ги съобрази в по-голяма степен с променящите се нужди на пазара на труда. Тя насърчава и самостоятелната заетост. Въпреки това обаче продължава да съществува нужда от модернизирането и повишаване на качеството на преподаването, като специално внимание следва да се обърне на частните висши училища.

(12) Участието на жените на пазара на труда трябва да бъде увеличено, като се направи необходимото за подобряване на системата за грижи за децата. Понастоящем Полша е на последно място в Европа по брой на децата в заведения за предучилищно образование. Това се дължи на липсата на места, липсата на подходяща инфраструктура и на квалифициран персонал. Обещанието на правителството да осигури допълнителни средства за

откриването на институции за грижи за деца в предучилищна възраст (на възраст от 3 до 5 години) не е отразено в Закона за бюджета за 2012 г., в който субсидиите за образованието са намалени. В някои общини това доведе до затварянето на училища и детски градини.

(13) За преодоляване на слабото участие на по-възрастните работници в пазара на труда Полша прие обща пенсионна реформа. Законоустановената пенсионна възраст ще бъде постепенно увеличавана от 2013 г. нататък, за да достигне 67 години — при мъжете през 2020 г., а при жените през 2040 г. Полша продължи да полага усилия за ограничаването на преференциалните условия за пенсиониране на униформените служби. През 2011 г. Полша въведе някои промени във фонда за социално осигуряване на селските стопани (KRUS). Въпреки това обаче реформата е временна и недостатъчна от гледна точка на пазара на труда. Миньорите все още се ползват от специална пенсионна схема.

(14) Неотдавнашните реформи за подобряване на средата за научни изследвания целят насочването на специални средства към институциите с най-добри резултати. Националната програма за научни изследвания, приета през август 2011 г., представлява важна крачка в тази посока. Все пак продължава да не е ясно как приоритетите на програмата са свързани с политиката за иновации и промишлената политика и как се насърчават от тях.

(15) Необоснованите ограничения в областта на предоставянето на професионални услуги са сериозна пречка пред насърчаването на растежа, особено в секторите на строителството, транспорта и здравеопазването. Правителството обяви план за намаляване с 50 % на регулирането в областта на професионалните услуги по отношение както на изискванията за образование, така и на лицензирането. Въпреки неотдавнашните усилия административната тежест за бизнеса продължава да е значителна, а публичната администрация е все така неефективна. Сред основните проблемни области са високите разходи за привеждане в съответствие с изискванията, сложното и нестабилно данъчно законодателство, тромавите процедури за принудително изпълнение на договорите, проточените и утежнени процедури за лицензиране и получаване на разрешителни и законодателството за регистриране на собственост и за зониране. Съдопроизводството и другите правни действия са проточени, като е налице сравнително висок брой на висящите дела.

(16) Растежът и конкуренцията в сектора на енергетиката са спъвани поради закъсненията в изпълнението на законодателството на ЕС, особено във връзка с втория и третия енергиен пакет и директивата относно енергията от възобновяеми източници, както и поради незавършили процедури за неизпълнение на задължения. Мрежата от магистрали и високоскоростни магистрали е в процес на интензивно изграждане с подкрепата на средства от ЕС, но нуждата от инвестиции в железопътната мрежа става дори по-належаща, като се има предвид изключително лошото състояние на инфраструктурата. Полша не използва в максимална степен наличните за тази цел ресурси от Кохезионния фонд. Продължават да съществуват пречки за ефикасното функциониране на железопътния пазар.

(17) Полша пое редица ангажименти по силата на пакта „Евро плюс“. Тези ангажименти, както и изпълнението на ангажиментите, представени през 2011 г.,

са свързани с подпомагането на заетостта, повишаването на конкурентоспособността, подобряването на устойчивостта на публичните финанси и укрепването на финансовата стабилност. Комисията оцени изпълнението на ангажиментите по пакта „Евро плюс“. Резултатите от тази оценка са взети предвид в препоръките.

(18) В рамките на европейския семестър Комисията направи цялостен анализ на икономическата политика на Полша. Тя направи оценка на програмата за конвергенция и на националната програма за реформи. Комисията взе предвид не само тяхното значение за провеждането на устойчива бюджетна и социално-икономическа политика, но и тяхното съответствие с правилата и насоките на ЕС предвид на необходимостта от засилване на цялостното икономическо управление на Европейския съюз чрез принос на равнище ЕС към бъдещите решения на държавите членки. Препоръките ѝ в рамките на европейския семестър са изразени в препоръки 1—6 по-долу.

(19) Предвид тази оценка Съветът разгледа програмата за конвергенция за 2012 г., като становището му[7] е изразено по-специално в препоръка 1 по-долу,

ПРЕПОРЪЧВА на Полша да предприеме следните действия в периода 2012—2013 г.:

1. Да постигне планирания напредък по отношение на коригирането на прекомерния дефицит. За тази цел да изпълни изцяло бюджета за 2012 г. и да осъществи структурната корекция, посочена в препоръките на Съвета по процедурата при прекомерен дефицит. След това да конкретизира мерките, необходими за гарантиране на изпълнението на бюджетната стратегия през 2013 г. и след това, както е предвидено, като направи адекватна структурна корекция, за да осъществи достатъчен напредък в постигането на средносрочната цел, включително спазване на целевия показател за разходите. Да ограничи в бъдеще съкращенията в насърчаващите растежа разходи и да повиши събираемостта на данъците.

2. Да ускори реформата на бюджетната рамка като до 2013 г. приведе в действие законодателство за въвеждането на постоянно правило по отношение на разходите. Правилото следва да е в съответствие с Европейската система от сметки. Да предприеме мерки за засилване на действието на механизмите за координация между отделните нива на управление в средносрочен план и по отношение на ежегодния бюджетен процес.

3. Да намали безработицата сред младите хора, да увеличи възможностите за стажове и обучение в процеса на работа, да повиши качеството на професионалното обучение и да приеме предложената стратегия за учене през целия живот. Да гарантира по-добро съответствие между образованието и нуждите на пазара на труда и да подобри качеството на преподаването. За да противодейства на сегментацията на трудовия пазар и бедността сред работещите, да ограничи прекомерното използване на граждански договори и да удължи изпитателния срок за постоянните договори.

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

4. Да положи по-големи усилия за увеличаването на участието на жените на пазара на труда и да повиши дела на записаните деца, както в институциите за гледане на малки деца, така и в институциите за предучилищно образование, като се осигури стабилно финансиране и инвестиции в публична инфраструктура, наличието на квалифициран персонал и лесен достъп. Да отстрани утвърдените практики за ранно пенсиониране с цел увеличаване на възрастта на напускане на пазара на труда. Да премахне поетапно специалната пенсионна схема за миньори с оглед на пълното им приобщаване към общата схема. Да предприеме по-амбициозни мерки с дълготраен характер за реформиране на фонда за социално осигуряване на селските стопани (KRUS), за да бъдат по-добре отразени разликите в личните доходи.

5. Да предприеме допълнителни мерки за осигуряването на благоприятна за иновациите бизнес среда, като се осъществи по-добра връзка между научните изследвания, иновациите и промишлената политика и като се установят общи приоритетни области и инструменти, които подпомагат цикъла на въвеждане на иновации от начало до край; да подобри достъпа до финансиране за научни изследвания и иновации посредством гаранции и мостово финансиране.

6. Да увеличи усилията за подобряване на стимулите за инвестиране в мощности за производство на енергия и в енергийна ефективност, да ускори изграждането на трансграничното свързване на електропреносната мрежа и да засили конкуренцията в газовия сектор чрез постепенното премахване на регулираните цени и чрез създаването на платформа за търговия с природен газ. Да увеличи ролята и ресурсите на регулатора на железопътния пазар и да осигури ефективното и бързо изпълнение на железопътни инвестиционни проекти. Да намали ограниченията в областта на професионалните услуги и да опрости процедурите за принудително изпълнение на договорите и изискванията за получаване на разрешения за строителство.

Съставено в Брюксел на […] година.

За Съвета
Председател