



Brüssel, 29.5.2013
COM(2013) 371 final

Soovitus:

NÕUKOGU SOOVITUS,

milles käsitletakse Poola 2013. aasta riiklikku reformikava

ja esitatakse nõukogu arvamus Poola lähenemisprogrammi (2012–2016) kohta

{SWD(2013) 371 final}

Soovitus:

NÕUKOGU SOOVITUS,

milles käsitletakse Poola 2013. aasta riiklikku reformikava

ja esitatakse nõukogu arvamus Poola lähenemisprogrammi (2012–2016) kohta

EUROOPA LIIDU NÕUKOGU,

võttes arvesse Euroopa Liidu toimimise lepingut, eriti selle artikli 121 lõiget 2 ja artikli 148 lõiget 4,

võttes arvesse nõukogu 7. juuli 1997. aasta määrust (EÜ) nr 1466/97 eelarveseisundi järelevalve ning majanduspoliitika järelevalve ja kooskõlastamise tõhustamise kohta,¹ eriti selle artikli 9 lõiget 2,

võttes arvesse Euroopa Komisjoni soovitusi²,

võttes arvesse Euroopa Parlamendi resolutsioone³,

võttes arvesse Euroopa Ülemkogu järeldusi,

võttes arvesse tööhõivekomitee arvamust,

olles konsulteerinud majandus- ja rahanduskomiteega

ning arvestades järgmist:

- (1) Euroopa Ülemkogu kiitis 26. märtsil 2010 heaks komisjoni ettepaneku käivitada uus tööhõive ja majanduskasvu strateegia „Euroopa 2020”, mis põhineb majanduspoliitika tõhustatud koordineerimisel ning keskendub esmatähtsatele valdkondadele, kus on vaja võtta meetmeid Euroopa jätkusuutliku majanduskasvu potentsiaali ja konkurentsivõime suurendamiseks.
- (2) Nõukogu võttis 13. juulil 2010 komisjoni ettepanekute põhjal vastu soovitusel liikmesriikide ja liidu majanduspoliitika üldsuuniste kohta ajavahemikuks 2010–2014 ning 21. oktoobril 2010 otsuse liikmesriikide tööhõivepoliitika suuniste kohta;⁴ mõlemat dokumenti koos nimetatakse koondsuunisteks. Liikmesriike kutsuti üles võtma koondsuuniseid arvesse oma majandus- ja tööhõivepoliitikas.
- (3) 29. juunil 2012 võtsid riigipead ja valitsusjuhid vastu majanduskasvu ja töökohtade loomise kokkuleppe, millega luuakse sidus raamistik riiklikul, ELi ja euroala tasandil, kasutades selleks kõiki võimalikke hoobasid, vahendeid ja poliitikaid. Nad otsustasid,

¹ EÜT L 209, 2.8.1997, lk 1.

² COM(2013) 371 (final).

³ P7_TA(2013)0052 ja P7_TA(2013)0053.

⁴ Nõukogu otsus 2013/208/EL, 22. aprill 2013.

milliseid meetmeid võtta liikmesriikide tasandil, rõhutades eelkõige kindlat kavatsust saavutada strateegia „Euroopa 2020” eesmärgid ja rakendada riigipõhiseid soovitusi.

- (4) Nõukogu võttis 6. juulil 2012 vastu soovituse Poola 2011. aasta riikliku reformikava kohta ja esitas arvamuse Poola ajakohastatud lähenemisprogrammi (2011–2015) kohta.
- (5) 28. novembril 2012 võttis komisjon vastu iga-aastase majanduskasvu analüüsi,⁵ mis tähistab majanduspoliitika koordineerimise 2013. aasta Euroopa poolaasta algust. Samuti 28. novembril 2012 võttis komisjon määruse (EL) nr 1176/2011 põhjal vastu teise häiremehhanismi aruande⁶, milles liikmesriikide hulgas, kelle olukorda tuleb põhjalikult analüüsida, ei nimetatud Poolat.
- (6) Euroopa Ülemkogu kiitis 14. märtsil 2013 heaks finantsstabiilsuse tagamise ja eelarve konsolideerimise prioriteedid ning majanduskasvu hoogustamise meetmed. Ülemkogu toonitas vajadust jätkata diferentseeritud ja majanduskasvu soodustavat eelarve konsolideerimist, taastada tavapärased majandusele laenu andmise tingimused, edendada majanduskasvu ja konkurentsivõimet, tegelda töötuse probleemiga ja majanduskriisi sotsiaalsete tagajärgedega ning moderniseerida avalikku haldust.
- (7) 30. aprillil 2013 esitas Poola oma 2013. aasta lähenemisprogrammi ajavahemikuks 2012–2016 ja 2013. aasta riikliku reformikava. Selleks et võtta arvesse kõnealuste dokumentide omavahelisi seoseid, hinnati neid ühel ja samal ajal.
- (8) Poola tegi eelarve konsolideerimiseks 2011.–2012. aastal suuri pingutusi vastavalt nõukogu soovitusele. Kuid ülemaailmse majanduse halvenevas olukorras jäi ülemäärase eelarvepuudujäägi kõrvaldamise tähtaeg täitmata ja selleks on vaja rohkem aega. Nõukogu määruse (EÜ) nr 1466/97 alusel 2013. aasta lähenemisprogrammile antud hinnangust lähtuvalt on nõukogu seisukohal, et programmis esitatud eelarveprognooside aluseks olev makromajanduslik stsenaarium on usutav. Eelkõige eeldatakse, et eratarbimine ja erainvesteeringud suurenevad rohkem kui komisjoni 2013. aasta kevadprognoosis prognoositud, mis tingib üldise suurema kasvumäära 2013. aastal (1,5 % võrreldes 1,1 %-ga). Programmis visandatud eelarvestrateegia eesmärk on viia puudujääk 3,5 %-ni SKPst aastaks 2013 (aasta pärast esialgset ülemäärase eelarvepuudujäägi kõrvaldamise tähtaega) ja saavutada keskpika perioodi eesmärk 2016. aastaks. Kuid 2013. aasta lähenemisprogrammis kavatakse viia valitsemissektori eelarve puudujääk allapoole 3 % SKPst alles 2015. aastaks. Arvestades, et programmis on ennustatud üleliia optimistlikku kasvu ja tuluprognoose, on nõukogu seisukohal, et kui just ei võeta täiendavaid meetmeid jõupingutuste märkimisväärses suurendamiseks asjaomasel aastal, ei võimalda ametiasutuste kavandatud eelarve konsolideerimine saavutada ülemäärase eelarvepuudujäägi tegelikku kõrvaldamist 2013. aastaks. Programm rajaneb optimistlikul stsenaariumil ning seda ei toeta piisavalt üksikasjalikud meetmed puudujäägi usutavaks kõrvaldamiseks hiljemalt 2014. aastaks. Seetõttu on vaja lisapingutusi, tuginedes üksikasjalikele meetmetele nii 2013. kui ka 2014. aasta puhuks. Ametiasutused ei ole piisaval määral ära kasutanud kriisieelset majanduskasvu keskkonda, et reformida riiklike kulutuste struktuuri majanduskasvu soosivate tegevuste eelistamiseks. Programmis kinnitatakse varasemat keskpika perioodi eesmärki, nimelt -1% SKPst, mis kajastab stabiilsuse ja kasvu pakti nõudeid. Vastavalt (ümberarvutatud) struktuurilisele eelarvepuudujäägile ei prognoosita keskpika perioodi eesmärgi

⁵ COM(2012) 750 (final).

⁶ COM(2012) 751 (final).

saavutamist 2016. aastaks vastavalt programmile, sest kavandatavatest iga-aastastest edusammudest keskpika perioodi eesmärgi suunas ehk 0,3 % SKPst (struktuuriliselt) 2015. aastal ja 0,7 % SKPst 2016. aastal ei piisa. Valitsemissektori kulude kasvumäär, arvestades kaalutusõiguse raames võetavaid tulumeetmeid, on kogu programmiperioodi vältel kooskõlas stabiilsuse ja kasvu pakti kulueesmärgiga. Lisapingutused ja eelarve kohandamise komponentide muutmine ka programmi viimastel aastatel võivad osutada vajalikuks, sest keskpika perioodi eesmärgi suunas toimuv liikumine tugineb põhiliselt avaliku sektori investeeringukulude märkimisväärsetele kärbetele ja seda ei toetata piisavalt üksikasjalike meetmetega. Valitsemissektori võlatase püsib Poolas programmiperioodi vältel prognooside kohaselt alla 60 % SKP-st. Riigiasutused ennustavad, et võlatase jääb enamvähem samaks, pisut üle 55,5 % SKPst kuni 2014/2015 (ja väheneb 2016. aastal), kuid komisjon eeldab tõusu ligikaudu 59 %-ni SKPst 2014. aastal, võttes arvesse konsolideerimiskavasid ohustavaid võimalikke asjaolusid ja võlga vähendavat tegevust. Maksudest kõrvalehoidmise vastu võitlemisel on maksukuulekus endiselt üks põhiprobleeme; selle lahendamine eeldab maksumaksjate halduskoormuse vähendamist ja maksuhalduse tõhususe parandamist. Eelarve konsolideerimise strateegia edu tagamiseks on oluline toetada eelarve konsolideerimist laiaulatuslike struktuurireformidega

- (9) Majanduskasvu soodustavate kulutuste (haridus, teadustegevus ja innovatsioon) väike osakaal ja riiklike investeeringute kahanemine halvendavad pikaajalisi kasvuperspektiive. Poola tervishoiusektorit kimbutab piiratud juurdepääs ravile ja kulude ebatõhusus, samas eeldatakse vananevast ühiskonnast põhjustatud tervishoiukulude märkimisväärsel kasvu keskmises kuni pikas perspektiivis, mis suurendab koormust riigi rahandusele. Süsteemi võib parandada, tõhustades esmatasandi arstiabi ja eriarstile suunamise süsteeme ning kasutades ära haiglaravi kulutõhususe suurendamise potentsiaali.
- (10) Poola valitsus ei ole veel rakendanud Euroopa rahvamajanduse ja regionaalse arvepidamise süsteemi kohaseid püsivaid kulueeskirju. Samuti pole Poola teinud edusamme keskpika perioodi kavandamisel ega eelarvemenetluses eri valitsustasandite vahelise kooskõlastamise parandamisel.
- (11) Noorte töötus kasvab – põhiliselt sellepärast, et haridustulemused ja tööturu vajadused ei kattu. Kuigi haridussüsteemide juba rakendatud reformid peaksid aitama viia kutseoskused paremini vastavusse tööturu vajadustega, tuleb suurendada praktikakohtade ja töökohal õppimise võimaluste kättesaadavust, tõhustada koolide ja tööandjate vahelist koostööd ja parandada õpetamise kvaliteeti. Nn noortegarantii rakendamine praegustele jõupingutustele tuginedes aitaks suurendada noorte inimeste tööhõivet. Elukestva õppega tegelevate täiskasvanute osakaal on endiselt väga väike ja elukestva õppe strateegia vastuvõtmine viibib.
- (12) Väikelaste hoiu puhul on valitsuse jõupingutused keskendatud nn väikelaste programmi rakendamisele. Tänu sellele on sõimekohtade arv viimase kahe aasta jooksul peaaegu kahekordistunud, kuid on suhtarvuliselt siiski äärmiselt väike ega rahulda nõudlust. Ajutiste töötajate ulatusliku kasutamise probleemi lahendamiseks on Poola teinud väga vähe. Sunniviisiliste tähtajaliste töölepingute osakaalu poolest on Poola Euroopa Liidus kolmandal kohal; enim levinud on need 15-24-aastaste vanuserühmas. Sageli põhjendatakse tähtajaliste töölepingute kasutamist sellega, et nende abil saavad töötud siseneda tööturule ning võibolla saada hiljem alalise lepingu, kuid enamiku Poola töötajate puhul seda ei juhtu. Tähtajaliste töölepingute ulatuslik kasutamine näib inimkapitali kvaliteeti ja tootlikkust hoopis negatiivselt mõjutavat,

sest ajutiste töötajate juurdepääs kutseharidusele kaldub olema piiratum. Tähtajaliste töölepingute karistavad palgatingimused on samuti suhteliselt sagedased ning neist tulenevad palgavaesuse määrad ELi kõrgeimate seas. Lisaks on laialdaselt kasutusel pidevalt pikendatavad tsiviilõiguslikud lepingud, millega kaasnevad oluliselt vähendatud sotsiaaltagatised. Valitsuse aruande "Noored 2011. aastal" kohaselt võetakse selliste lepingutega tööle enam kui pooled noortest töötajatest.

- (13) Poola seisab silmitsi eakate töötajate madalate tööhõivemääradega. Kuigi ennetähtaegselt pensionile jäämise võimalusi on oluliselt kärbitud ning läbi viidi üldine pensionireform, on endiselt kasutusel kaevurite eripensionisüsteem. Lisaks loob põllumajandustootjate sotsiaalkindlustussüsteem (KRUS) väiketootjatele stiimuli jääda põllumajandussektoris põhiliselt sellepärast, et üksikute tootjate sissetulekud ei kajastu süsteemis täpselt. Sellest tuleneb varjatud tööpuudus maapiirkondades, mis pidurdab tootlikkuse kasvu ning takistab piirkondlikku ja valdkondlikku töötajate liikuvust.
- (14) Poola kuulub nende ELi riikide sekka, mille teadus- ja arendustegevusse tehtavate kulutuste tase on madal, ning tema tulemused laiemate innovatiivsuse näitajate osas on ühed halvimald liidus. Teadus- ja arendustegevuse kulutuste üldine osakaal Poola SKPst (2011. aastal 0,77 %) oli üks ELi väiksemaid. Just erasektori kulutused teadus- ja arendustegevusele on väikesed (0,2 % SKPst 2011. aastal). Poola ettevõtted on peamiselt toetunud tehnoloogia kasutamisele, st juba olemasoleva tehnoloogia rakendamisele põhikapitali tehtud investeeringute kaudu. Ehkki see on toonud edu tootlikkuse tõusu ja majanduskasvu saavutamise tagamisel, peab Poola nüüd üle minema kohalikumale uuendustegevusel põhinevale mudelile. Teaduse ja kõrgharidussüsteemi valdkonna reformidega algatati ulatuslik restruktureerimine teaduse ja tööstuse koostöö tekkimiseks. Neid reforme käsitlevad hinnangud ei ole veel kättesaadavad. Vaja on terviklikumat lähenemist, et ühtlustada jõupingutused teadusuuringute, innovatsiooni ja tööstuspoliitika vallas ning tagada selliste sobivate vahendite olemasolu, millega toetatakse kogu uuendustsüklit.
- (15) Energiatõhususe parandamisest Poola majanduse kõigis harudes, täpsemalt majade soojustamisest, võib tõusta suur tulu, mis võib omakorda toetada majanduskasvu. Kohalik elektrivõrk on endiselt ülekoormatud, kuid väljatöötamisel on plaanid ühendusvõimsuse suurendamiseks naaberturgudega. Gaasiturul konkureerimist takistab endiselt mitu asjaolu, eelkõige vajab lõpetamist reguleeritud hindade järkjärguline kaotamine; turgu valitseva ettevõtte turuosa jae- ja hulgimüügiturgudel on umbes 97 % ning 90 % maagaasist imporditakse Venemaalt.
- (16) Vaatamata mõningatele edusammudele kujutab Poola vähearenenud transpordiinfrastruktuur endast jätkuvalt majanduskasvu suurimat kitsaskohta. Teede infrastruktuuride suuremate projektidega on edasi mindud, kuid raudteetranspordi valdkonna investeerimisprojektide puhul on tekkinud viivitusi. Vananenud raudteeinfrastruktuur vajab kaalukaid, kasvavaid investeeringuid, sest kõigest 36 % umbes 20 000 kilomeetrist kasutatavatest raudteeliinidest on heas tehnilises seisukorras. Hiljutistest jõupingutustest hoolimata jääb Poola teistest liikmesriikidest endiselt märkimisväärselt maha info- ja kommunikatsioonitehnoloogia kasvupotentsiaali kasutamisel. Lairiba püsiühendus on Euroopa Liidu kehvim, nii üle kogu riigi kui ka maapiirkondades. Investeeringud veesüsteemidesse on olnud ebapiisavad.
- (17) Poola avaliku halduse tulemuslikkus on allpool ELi keskmist. Tõsisemaid probleeme põhjustavad näiteks läbipaistvus, maksusüsteemi keerukus ja õigusnormide täitmisega

seotud kulud, tsiviil- ja kaubandusalaste kohtuasjade menetlemise pikenevad tähtjaid ning pikad maksujõuetusmenetlused ja madalad sissenõudmismäärad. E-valitsuse kasutamine avalikus halduses jääb samuti ELi keskmisest allpoole. Poola algatas reformi reguleeritud kutsealadele juurdepääsu hõlbustamiseks, millega on aga esialgselt kehtestatud ajakavast maha jäänud.

- (18) Komisjon hindas Euroopa poolaasta raames põhjalikult Poola majanduspoliitikat. Hinnatud on lähenemisprogrammi ja riiklikku reformikava. Hindamisel on arvesse võetud nende dokumentide asjakohasust Poola eelarve- ja sotsiaal-majanduspoliitika jätkusuutlikkuse seisukohast, aga ka nende vastavust ELi eeskirjadele ja juhistele, pidades silmas vajadust tugevdada ELi üldist majandusjuhtimist, lisades tulevastesse riiklikesse otsustesse liidu tasandi panuse. Euroopa poolaasta raames koostatud komisjoni soovitusel kajastuvad soovitusel 1–7.
- (19) Võttes arvesse kõnealust hindamist, on nõukogu Poola lähenemisprogrammiga tutvunud ja tema arvamus⁷ selle kohta kajastub eelkõige soovitusel 1,

SOOVITAB Poolal võtta ajavahemikus 2013–2014 järgmisi meetmeid:

1. Tugevdada ja rakendada 2013. aasta eelarvestrateegiat, mida toetavad piisavalt täpsustatud meetmed nii 2013. aasta kui ka 2014. aasta puhul, ja sellele järgnevatel aastatel, et tagada jätkusuutlikul viisil ülemäärase eelarvepuudujäägi tähtaegne kõrvaldamine 2014. aastaks ja ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse kohastes nõukogu soovitusel täpsustatud eelarvepositsiooni saavutamine. Eelarve püsiv tasakaalustamine nõuab kaugelepeürgivate struktuurireformide usaldusväärset rakendamist, et suurendada kohandamisvõimet ning edendada majanduskasvu ja töökohtade loomist. Võtta pärast ülemäärase eelarvepuudujäägi kõrvaldamist sihiks struktuurikohanduse saavutamine, mis võimaldab Poolal jõuda 2016. aastaks keskpika perioodi eesmärgini. Riigi rahanduse kvaliteedi parandamist silmas pidades minimeerida majanduskasvu soodustavate kulude kärpeid, vaadata läbi kulupoliitika, muutes sotsiaalpoliitika sihipärasemaks, ning parandada tervishoiusektori kulutuste kulutasuvust ja tõhusust. Parandada maksukohustuste täitmist, eelkõige suurendades maksuhalduse tõhusust.
2. Tagada Euroopa rahvamajanduse arvepidamise süsteemi eeskirjadega kooskõlas olevate püsivate kulueeskirjade jõustamine 2013. aastal. Võtta meetmeid aastase ja keskpika perioodi eelarve koordineerimise mehhanismide tugevdamiseks eri valitsustasanditel.
3. Tugevdada jõupingutusi noorte töötuse vähendamiseks näiteks nn noortegarantii kaudu, suurendada praktikakohtade ja töökohal õppimise võimaluste kättesaadavust, tõhustada koolide ja tööandjate koostööd ning tõsta õpetamise kvaliteeti. Võtta vastu kavandatud elukestva õppe strateegia. Võidelda palgavaesuse ja tööturu killustatusega parema ülemineku abil tähtajalistelt töölepingutelt alalistele töökohtadele ning tsiviilõiguslike lepingute ülemäärase kasutamise piiramise abil.
4. Jätkata jõupingutusi naiste tööturul osalemise suurendamiseks, eriti taskukohasesse lastehoidu ja koolieelsesse haridusse investeerimise kaudu, kindlustades selleks stabiilse rahastamise ja kvalifitseeritud tööjõu olemasolu. Valdkondliku töötajate liikuvuse parandamise heaks võtta püsivaid meetmeid põllumajandustootjate sotsiaalkindlustusskeemi (KRUS) reformimiseks. Järk-järgult kaotada kaevurite eripensionisüsteem, et integreerida nad üldsüsteemi. Toetada üldist pensionireformi

⁷

Vastavalt nõukogu määruse (EÜ) nr 1466/97 artikli 9 lõikele 2.

meetmetega, millega soodustatakse eakate töötajate tööhõivet, et tõsta tööturult väljumise iga.

5. Võtta täiendavaid meetmeid, et tagada innovatsioonisõbraliku ettevõtluskeskkonna loomine teadusuuringute, innovatsiooni ja tööstuspoliitika vaheliste seoste tugevdamise kaudu, tagastatavate finantsinstrumentide ja maksusoodustuste edasiarendamise abil ning suunates olemasolevad vahendid täpsemini uuendustsükli eri etappidele.
6. Uuendada ja laiendada energia tootmise võimsust ning tõhustada kogu energiaahela tööd. Kiirendada ja laiendada elektrivõrgu (sealhulgas piiriüleste ühenduste) arendamist ning kõrvaldada tõkked elektrienergia piiriüleselt edastamiselt. Tugevdada konkurentsi gaasisektoris reguleeritud hindade järkjärgulise kaotamise abil. Tugevdada raudteeturgu reguleeriva asutuse rolli ja vahendeid ning tagada raudtee valdkonna investeerimisprojektide tõhus rakendamine edasiste viivitusteta. Tõsta tempot lairiba leviku laiendamisel. Tõhustada jäätme- ja veekäitlust.
7. Astuda täiendavaid samme selleks, et parandada ettevõtluskeskkonda lepingute jõustamise ja ehituslubade nõuete lihtsustamise ning maksueeskirjade täitmisega seotud kulude vähendamise kaudu. Vastu võtta ja ellu viia kutseteenustele juurdepääsu kavandatud liberaliseerimine.

Brüssel,

*Nõukogu nimel
eesistuja*