



EURÓPAI
BIZOTTSÁG

Brüsszel, 2013.5.29.
COM(2013) 371 final

Ajánlás

A TANÁCS AJÁNLÁSA

Lengyelország 2013. évi nemzeti reformprogramjáról

**és Lengyelország 2012–2016-os időszakra vonatkozó konvergenciaprogramjának tanácsi
véleményezéséről**

{SWD(2013) 371 final}

Ajánlás

A TANÁCS AJÁNLÁSA

Lengyelország 2013. évi nemzeti reformprogramjáról

és Lengyelország 2012–2016-os időszakra vonatkozó konvergenciaprogramjának tanácsi véleményezéséről

AZ EURÓPAI UNIÓ TANÁCSA,

tekintettel az Európai Unió működéséről szóló szerződésre és különösen annak 121. cikke (2) bekezdésére és 148. cikke (4) bekezdésére,

tekintettel a költségvetési egyenleg felügyeletének megerősítéséről és a gazdaságpolitikák felügyeletéről és összehangolásáról szóló, 1997. július 7-i 1466/97/EK tanácsi rendeletre¹ és különösen annak 9. cikke (2) bekezdésére,

tekintettel az Európai Bizottság ajánlására²,

tekintettel az Európai Parlament állásfoglalásaira³,

tekintettel az Európai Tanács következtetéseire,

tekintettel a Foglalkoztatási Bizottság véleményére,

a Gazdasági és Pénzügyi Bizottsággal folytatott konzultációt követően,

mivel:

- (1) Az Európai Tanács 2010. március 26-án elfogadta a Bizottság „Európa 2020” elnevezésű, a gazdaságpolitikák fokozott összehangolásán alapuló, a foglalkoztatást és növekedést célzó új stratégia elindításáról szóló javaslatát, amely stratégia azokra a kulcsfontosságú területekre összpontosít, amelyeken intézkedésekre van szükség annak érdekében, hogy javuljanak Európa lehetőségei a fenntartható növekedés és a versenyképesség terén.
- (2) A Tanács 2010. július 13-án a Bizottság javaslatai alapján elfogadta a tagállamok és az Unió gazdaságpolitikáira vonatkozó átfogó iránymutatásokról szóló ajánlást (2010–2014), 2010. október 21-én pedig elfogadta a tagállamok foglalkoztatáspolitikáira vonatkozó iránymutatásokról szóló határozatot⁴, melyek együtt alkotják az „integrált iránymutatásokat”. A tagállamok felkérést kaptak, hogy nemzeti gazdaság- és foglalkoztatáspolitikájukban vegyék figyelembe az integrált iránymutatásokat.
- (3) Az állam-, illetve kormányfők 2012. június 29-én elfogadták a Növekedési és Munkahely-teremtési Paktumot, amely koherens keretet teremt a minden lehetséges

¹ HL L 209., 1997.8.2., 1. o.

² COM(2013) 371 final.

³ P7_TA(2013)0052 és P7_TA(2013)0053.

⁴ A Tanács 2013. április 22-i 2013/208/EU határozata.

ösztönzőt, jogi és szakpolitikai eszközt felhasználó tagállami, uniós és euróövezeti tevékenységek számára. Döntöttek a tagállami szinten megvalósítandó intézkedésekről, és kifejezték teljes körű elkötelezettségüket az Európa 2020 stratégia céljainak megvalósítása és az országspecifikus ajánlások végrehajtása iránt.

- (4) A Tanács 2012. július 6-án ajánlást fogadott el Lengyelország 2011. évi nemzeti reformprogramjáról, valamint véleményezte Lengyelország 2011–2015-ös időszakra vonatkozó, aktualizált konvergenciaprogramját.
- (5) A Bizottság 2012. november 28-án elfogadta az éves növekedési jelentést⁵, amely elindította a gazdaságpolitikai koordináció 2013. évi európai szemeszterét. Ugyancsak 2012. november 28-án a Bizottság az 1176/2011/EU rendelet alapján elfogadta a riasztási mechanizmus keretében készült jelentést⁶, amelyben Lengyelországot nem sorolta azon tagállamok közé, amelyek vonatkozásában részletes vizsgálatra kerül sor.
- (6) Az Európai Tanács 2013. március 14-én elfogadta a pénzügyi stabilitás, a költségvetési konszolidáció és a növekedést ösztönző intézkedések biztosítására irányuló prioritásokat. Hangsúlyozta, hogy differenciált és növekedésbarát költségvetési konszolidációt kell végrehajtani, helyre kell állítani a gazdaságnak történő hitelnyújtás rendes feltételeit, ösztönözni kell a növekedést és a versenyképességet, kezelni kell a munkanélküliséget és a válság társadalmi következményeit, valamint korszerűsíteni kell a közigazgatást.
- (7) Lengyelország 2013. április 30-án benyújtotta a 2012-2016 közötti időszakra vonatkozó 2013. évi konvergenciaprogramját és 2013. évi nemzeti reformprogramját. A kapcsolódási pontok figyelembevételére érdekében a két program értékelésére egyidejűleg került sor.
- (8) Lengyelország 2011-2012-ben a tanácsi ajánlással összhangban jelentős konszolidációs erőfeszítéseket tett. Mindazonáltal a romló globális gazdasági helyzet fényében a túlzott hiány megszüntetésére kitűzött határidő nem teljesült, és a korrekcióhoz több időre van szükség. A 2013. évi konvergenciaprogramnak az 1466/97/EK tanácsi rendelet szerinti értékelése alapján a Tanács úgy ítéli meg, hogy a programban szereplő költségvetési előrejelzéseket alátámasztó makrogazdasági forgatókönyv optimista. Mindenekelőtt a magánfogyasztás és a magánberuházások terén vár a Bizottság 2013. tavaszi előrejelzésében szereplőnél erőteljesebb növekedést, ami összességében magasabb növekedési rátát eredményez 2013-ban (1,5% szemben az 1,1%-kal). A programban szereplő költségvetési stratégia célja, hogy 2013-ig (a túlzotthiány-eljárás szerinti eredeti, 2012-es határidő után egy évvel) a GDP 3,5%-ára szorítsák a hiányt és 2016-ra elérjék a középtávú költségvetési célt. Mindazonáltal a 2013. évi konvergenciaprogram csak 2015-re tervezi a GDP 3%-a alá csökkenteni az államháztartási hiányt. Tekintettel a programban szereplő túlzottan optimista növekedési és bevételi előrejelzésekre, a Tanács szerint a hatóságok által tervezett költségvetési erőfeszítés nem egyeztethető össze a túlzott hiány 2013-ig történő tényleges megszüntetésével, hacsak nem hoznak jelentős kiegészítő intézkedéseket az ez évi erőfeszítés megerősítésére. A program optimista forgatókönyvön alapul és nem támasztják alá kellően részletezett intézkedések, amelyek hitelesen biztosítanák a hiány legkésőbb 2014-ig történő megszüntetését. Ezért részletes intézkedéseken alapuló további erőfeszítésekre van szükség 2013-ban és 2014-ben egyaránt. A hatóságok nem használták ki kellően a válság előtti, növekedéssel jellemzett környezetet az állami kiadások szerkezetének oly irányú

⁵ COM(2012) 750 final.

⁶ COM(2012) 751 final.

reformjához, hogy az előre sorolja a növekedést ösztönző kiadási tételeket. A program megerősíti a GDP –1%-ában megjelölt korábbi középtávú költségvetési célt, amely tükrözi a Paktum célkitűzéseit. Az (újraszámított) strukturális hiány alapján a középtávú költségvetési cél elérése nem várható 2016-ra, amint azt a program tervezi, mivel a középtávú költségvetési cél felé való, 2015-ben (strukturális értelemben) a GDP 0,3%-ára, 2016-ban pedig a GDP 0,7%-ára tervezett éves előrehaladás nem elegendő. Az államháztartási kiadások növekedésének mértéke, figyelembe véve a diszkrecionális bevételi intézkedéseket, a teljes programidőszakban megfelel a Stabilitási és Növekedési Paktumban meghatározott referenciaértéknek. A program későbbi éveiben is szükség lehet további erőfeszítésekre és a kiigazítás összetételének módosítására, mivel a középtávú költségvetési cél felé történő előrehaladás főként az állami beruházási kiadások lényeges csökkentésére támaszkodik, és nincs kellőképpen alátámasztva részletes intézkedésekkel. A bruttó államadósság az előrejelzések szerint Lengyelországban a GDP 60%-a alatt marad a programidőszakban. A tagállami hatóságok előrejelzése szerint 2014/2015-ig nagyjából állandó marad valamivel a GDP 55,5%-a felett (majd 2016-ban csökken), a Bizottság várakozása szerint viszont, figyelembe véve a konszolidációs tervek és az adósságcsökkentő elemek lehetséges kockázatait, 2014-ben a GDP körülbelül 59%-ára emelkedik. Az adózási fegyelem kulcsfontosságú kérdés marad az adócsalás elleni küzdelem tekintetében, amely az adófizetők adminisztratív terheinek csökkentését és az adóigazgatás hatékonyságának fokozását is szükségessé teszi. A költségvetési konszolidációs stratégia sikerének biztosítása érdekében fontos, hogy átfogó strukturális reformok támasszák alá a költségvetési konszolidációt.

- (9) A növekedést ösztönző kiadások (oktatás, kutatás és innováció) alacsony aránya és a csökkenő állami beruházások gátolják a hosszú távú növekedési kilátásokat. A lengyel egészségügyi ágazat az ellátáshoz való hozzáférés és a költséghatékonyság tekintetében korlátokkal küzd, miközben közép- és hosszú távon az egészségügyi kiadások jelentős növekedése várható az idősödő társadalom miatt, ami megnöveli az államháztartás terheit. A rendszer javítható lenne az alapellátás és a betegirányítási rendszerek megerősítésével, és a kórházi ápolás terén meglévő költséghatékonyság-fokozó potenciál kiaknázásával.
- (10) A lengyel kormány még nem hajtott végre a számlák európai rendszerével (ESA) összhangban lévő állandó kiadási szabályt. Lengyelország a középtávú tervezés és a költségvetési folyamatban a különböző kormányzati szintek közti koordináció javítása terén sem tett előrelépést.
- (11) Nő az ifjúsági munkanélküliség, ami nagyrészt az oktatási eredmények és a munkaerő-piaci igények közötti összhang elégtelenségére vezethető vissza. Noha az oktatási rendszer végrehajtott reformjainak célja a készségkereslet és -kínálat közötti eltérés kezelése volt, még mindig bővíteni kell a tanulószereződéses gyakorlati képzés és a munkaalapú tanulás elérhetőségét, erősíteni kell az iskolák és a munkaadók együttműködését és javítani kell az oktatás színvonalát. A jelenlegi erőfeszítésekre épülő ifjúsági garancia végrehajtása hozzájárulna a fiatalok foglalkoztatásának támogatásához. Az egész életen át tartó tanulásban részt vevő felnőttek aránya továbbra is igen alacsony, az egész életen át tartó tanulásra irányuló stratégia elfogadása pedig függőben van.
- (12) A kisgyermekgondozás tekintetében a kormányzat a „totyogó program” végrehajtására összpontosította erőfeszítéseit. Ennek eredményeképp az óvodák száma az elmúlt két évben majdnem megduplázódott, de relatív értelemben még mindig nagyon alacsony és nem tudja kielégíteni az igényeket. Lengyelország csak kis lépéseket tett az

ideiglenes foglalkoztatás kiterjedt alkalmazásának visszaszorítása érdekében. Az Unión belül Lengyelországban a harmadik legnagyobb a nem önkéntes határozott idejű foglalkoztatás aránya, különösen a 15-24 év közötti korcsoportban. Noha a gyakori érvelés szerint a határozott idejű szerződések a munkanélküliek munkaerőpiacra lépésének eszközét jelentik, hogy aztán később állandó szerződéssé váljanak, ez úgy tűnik, a lengyel munkavállalók többségénél nem igaz. Az ilyen szerződések kiterjedt alkalmazása láthatóan inkább negatív hatással van a humántőke minőségére és a termelékenységére, mivel az ideiglenes foglalkoztatottak kevésbé férnek hozzá a szakképzésekhez. A határozott idejű szerződések hátrányos bérezése is viszonylag elterjedt, ami az aktív keresők egyik legmagasabb szegénységi rátáját eredményezi az EU-ban. Emellett elterjedt a jelentősen kevesebb szociális védelmi joggal járó megújuló polgári jogi szerződések alkalmazása. A kormányzat „Ifjúság 2011” jelentése szerint a fiatal munkavállalók több mint 50%-át ilyen szerződések alapján foglalkoztatják.

- (13) Lengyelországban alacsony az idősebb munkavállalók foglalkoztatási rátája. Noha a korai nyugdíjba vonulás lehetőségeit jelentős mértékben csökkentették és átfogó nyugdíjreformot hajtottak végre, fennmarad a bányászok külön nyugdíjrendszere. Emellett a mezőgazdasági termelők társadalombiztosítási rendszere (KRUS) arra ösztönzi a kistermelőket, hogy a mezőgazdasági ágazatban maradjanak, főként mivel az egyes termelők jövedelmét nem követik nyomon pontosan a rendszerben. Ez a vidéki területeken rejtett munkanélküliséget eredményez, ami visszafogja a termelékenység-növekedést és gátolja a regionális és ágazati munkaerő-mobilitást.
- (14) Lengyelország a legalacsonyabb K+F-kiadásokkal rendelkező uniós országok közé tartozik, és a tágabb innovációs mutatók terén az egyik legrosszabban teljesítő ország. A K+F-kiadások GDP-hez viszonyított teljes aránya Lengyelországban 2011-ben 0,77% volt, ami az egyik legalacsonyabb az EU-ban. Főleg a magánszektorbeli K+F-kiadások alacsonyak (2011-ben a GDP 0,2%-a). A lengyel vállalkozások nagyrészt technológia abszorpciójára támaszkodnak, azaz már meglévő technológiák állóeszköz-beruházáson keresztül alkalmazására. Jóllehet ez sikeresen biztosította a termelékenység- és gazdasági növekedést, Lengyelországnak most már el kell mozdulnia egy inkább saját innováció-alapú modell felé. A tudomány és a felsőoktatási rendszer reformja jelentős átalakítást indított a tudomány és az ipar együttműködésének ösztönzése érdekében. E reformok értékelése még nem áll rendelkezésre. Átfogóbb megközelítésre van szükség a kutatási, innovációs és ipari szakpolitikai erőfeszítések összehangolása érdekében, valamint annak biztosításához, hogy a teljes innovációs ciklus támogatásához megfelelő eszközök álljanak rendelkezésre.
- (15) Továbbra is magas potenciális megtakarítások érhetők el a lengyel gazdaság minden ágazatában az energiahatékonyság javításával, különösen az épületek szigetelésével, és ezek a megtakarítások segíthetik a növekedést. A belföldi villamosenergia-hálózat még mindig túlterhelt, de a szomszédos piacokkal való nagyobb összeköttetési kapacitás megteremtésére irányuló tervek haladnak előre. A gázpiaci versenyt továbbra is számos tényező gátolja, például még végre kell hajtani a szabályozott árak kivezetését, a meglévő szolgáltató piaci részesedése 97%-os a kiskereskedelmi és a nagykereskedelmi piacokon, és a földgázimport 90%-a Oroszországból származik.
- (16) Némi előrelépés ellenére Lengyelország alulfejlett közlekedési infrastruktúrája a növekedés jelentős gátját képezi. A nagyobb közúti infrastruktúra-projektek haladnak, de a vasút-beruházási projektek nagyrészt késnek. A rossz állapotban lévő vasúti infrastruktúra jelentős, növekedő beruházást tesz szükségessé, mivel a működő

20 000 km-nyi vasútvonal csupán 36%-a van jó műszaki állapotban. A közelmúltbeli erőfeszítések ellenére Lengyelország nagymértékben lemarad más tagállamok mögött az információs és kommunikációs technológiák (IKT) növekedési potenciáljának kihasználása terén. A vezetékes széles sávú lefedettség a legalacsonyabb az EU-ban, mind tagállami szinten, mind a vidéki területek szintjén. A vízhálózatokba történő beruházások továbbra is elégtelenek.

- (17) Lengyelország közigazgatása az uniós átlag alatt teljesít. A kulcsproblémák közé tartozik az átláthatóság, az adórendszer összetettsége és a megfelelési költségek, a polgári és kereskedelmi ügyek átlagos hosszának növekedése, valamint a hosszú fizetésképtelenségi eljárások és az alacsony behajtási ráták. Az elektronikus ügyintézés használata a közigazgatásban szintén az uniós átlag alatti. Lengyelország a szabályozott szakmákhoz való hozzáférést megkönnyítő reformot indított, de az elmarad a bejelentett ütemtervtől.
- (18) Az európai szemeszterrel összefüggésben a Bizottság elvégezte Lengyelország gazdaságpolitikájának átfogó elemzését, értékelte a konvergenciaprogramot és a nemzeti reformprogramot. Figyelembe vette nemcsak a programok Lengyelország fenntartható költségvetési, valamint társadalom-és gazdaságpolitikája szempontjából mutatott jelentőségét, hanem azt is, hogy azok megfelelnek-e az uniós szabályoknak és iránymutatásoknak, tekintve, hogy az Európai Unió átfogó gazdasági kormányzását uniós szempontoknak a jövőbeli nemzeti döntésekbe való beépítésével kell megerősíteni. A Bizottság európai szemeszter keretében tett ajánlásait az alábbi 1–7. ajánlás tükrözi.
- (19) A Tanács ezen értékelés fényében megvizsgálta Lengyelország konvergenciaprogramját, és arról alkotott véleményét⁷ különösen az alábbi 1. ajánlás tükrözi,

AJÁNLJA, hogy Lengyelország 2013–2014-ben tegyen intézkedéseket a következők érdekében:

1. 2013-ra és 2014-re vonatkozó, kellően konkrét intézkedésekkel alátámasztva szilárdítsa meg és hajtsa végre a 2014-re és az azt követő évekre szóló költségvetési stratégiát annak biztosítása érdekében, hogy a túlzott hiányt 2014-re időben és fenntartható módon kiigazítsa és elérje a túlzotthiány-eljárás keretében kiadott tanácsi ajánlásban meghatározott költségvetési erőfeszítést. A költségvetési egyensúlyhiány tartós korrekciója ambiciózus strukturális reformok hiteles végrehajtását teszi szükségessé, ami növelné a kiigazítási kapacitást és élnékítené a potenciális növekedést és a foglalkoztatást. A túlzott hiány megszüntetését követően folytassa a strukturális kiigazítási erőfeszítést, amely révén Lengyelország 2016-ra eléri a középtávú költségvetési célt. Az államháztartás minőségének javítása érdekében a lehető legkisebb mértékben csökkentse a növekedést ösztönző beruházásokat, értékelje újra a kiadási politikát a szociálpolitikai célzottság javítása és az egészségügyi ágazat költség- és kiadáshatékonyságának növelése céljából. Javítsa az adózási fegyelmet, különösen az adóigazgatás hatékonyságának növelése révén.
2. Biztosítsa 2013-ban a számlák európai rendszerével (ESA) összhangban lévő állandó kiadási szabály törvényben való rögzítését. Hozzon intézkedéseket a különböző kormányzati szintek közötti éves és középtávú költségvetési koordinációs mechanizmusok megerősítésére.

⁷

Az 1466/97/EK rendelet 9. cikkének (2) bekezdése értelmében.

3. Fokozza az ifjúsági munkanélküliség csökkentésére irányuló erőfeszítéseit, például az ifjúsági garancia révén, bővítse a tanulószerveződéses gyakorlati képzés és a munkaalapú tanulás elérhetőségét, erősítse az iskolák és a munkaadók együttműködését és javítsa az oktatás színvonalát. Fogadja el az egész életen át tartó tanulásra vonatkozó javasolt stratégiát. Küzdjön az aktív keresők magas szegénységi rátája és a munkaerő-piaci szegmentáció ellen a határozott idejűről az állandó foglalkoztatásra való átállás javítása révén, valamint a polgári jogi szerződések túlzott alkalmazásának csökkentésével.
4. Folytassa a nők munkaerő-piaci részvételének növelésére tett erőfeszítéseket különösen a megfizethető minőségi gyermekgondozási és iskolaelőkészítő létesítményekbe való beruházások révén, stabil finanszírozás és képzett személyzet biztosításával. Az ágazati munkaerő-mobilitás javítása céljából tegyen tartós lépéseket a mezőgazdasági termelők társadalombiztosítási rendszerének (KRUS) a reformja érdekében. Fokozatosan szüntesse meg a bányászok külön nyugdíjrendszerét annak érdekében, hogy a bányászokat integrálja az általános rendszerbe. A nyugdíjba vonulási életkor növelése érdekében támassza alá az általános nyugdíjreformot az idősebb munkavállalók foglalkoztathatóságát elősegítő intézkedésekkel.
5. Tegyen további intézkedéseket az innovációbarát üzleti környezet létrehozása érdekében a kutatási, az innovációs és az iparpolitika közötti kapcsolatok erősítésével, a megújuló eszközök és adózási ösztönzők továbbfejlesztésével, valamint a meglévő eszközöknek az innovációs ciklus különböző szakaszaihoz igazodó jobb célzottságával.
6. Újítsa meg és bővítse az energiatermelési kapacitást és javítsa a hatékonyságot az energiaellátási lánc egészében. Gyorsítsa fel és terjessze ki a villamosenergia-hálózatok fejlesztését – ideértve a határokon átnyúló összeköttetéseket is –, és szüntesse meg a határokon átnyúló villamosenergia-csere előtt álló akadályokat. A szabályozott árak fokozatos megszüntetésével erősítse meg a gázszektorban folyó versenyt. Erősítse meg a vasúti piacot szabályozó hatóság szerepét és forrásait, és haladéktalanul biztosítsa a vasúti beruházási projektek hatékony végrehajtását. Gyorsítsa fel a széles sávú lefedettség növelésére irányuló erőfeszítéseit. Javítsa a hulladék- és vízgazdálkodást.
7. Tegyen további lépéseket az üzleti környezet javítására a szerződések érvényesíthetőségének és az építési engedélyek követelményeinek az egyszerűsítése, valamint az adómegfelelési költségek csökkentése révén. Fogadja el és hajtsa végre a szakmai szolgáltatásokhoz való hozzáférés tervezett liberalizálását.

Kelt Brüsszelben, -án/-én.

*a Tanács részéről
az elnök*