



Briuselis, 2013 05 29
COM(2013) 371 final

Rekomendacija

TARYBOS REKOMENDACIJA

**dėl 2013 m. Lenkijos nacionalinės reformų programos
su Tarybos nuomone dėl 2012–2016 m. Lenkijos konvergencijos programos**

{SWD(2013) 371 final}

Rekomendacija

TARYBOS REKOMENDACIJA

dėl 2013 m. Lenkijos nacionalinės reformų programos

su Tarybos nuomone dėl 2012–2016 m. Lenkijos konvergencijos programos

EUROPOS SĄJUNGOS TARYBA,

atsižvelgdama į Sutartį dėl Europos Sąjungos veikimo, ypač į jos 121 straipsnio 2 dalį ir 148 straipsnio 4 dalį,

atsižvelgdama į 1997 m. liepos 7 d. Tarybos reglamentą (EB) Nr. 1466/97 dėl biudžeto būklės priežiūros stiprinimo ir ekonominės politikos priežiūros bei koordinavimo¹, ypač į jo 9 straipsnio 2 dalį,

atsižvelgdama į Europos Komisijos rekomendaciją²,

atsižvelgdama į Europos Parlamento rezoliucijas³,

atsižvelgdama į Europos Vadovų Tarybos išvadas,

atsižvelgdama į Užimtumo komiteto nuomonę,

pasikonsultavusi su Ekonomikos ir finansų komitetu,

kadangi:

- (1) 2010 m. kovo 26 d. Europos Vadovų Taryba pritarė Komisijos pasiūlymui įgyvendinti naują augimo ir darbo vietų kūrimo strategiją „Europa 2020“, grindžiamą geresniu ekonominės politikos koordinavimu, ir daugiausia dėmesio skirti toms svarbioms sritims, kuriose reikia imtis veiksmų, kad būtų stiprinamas Europos tvaraus augimo ir konkurencingumo potencialas;
- (2) 2010 m. liepos 13 d., remdamasi Komisijos pasiūlymais, Taryba priėmė rekomendaciją dėl valstybių narių ir Sąjungos bendrųjų ekonominės politikos gairių (2010–2014 m.), o 2010 m. spalio 21 d. – sprendimą dėl valstybių narių užimtumo politikos gairių⁴, kurios kartu sudaro integruotas gaires. Į šias integruotas gaires valstybių narių paprašyta atsižvelgti formuojant nacionalinę ekonominę ir užimtumo politiką;
- (3) 2012 m. birželio 29 d. valstybių ar vyriausybių vadovai nusprendė priimti Susitarimą dėl ekonomikos augimo ir darbo vietų kūrimo, kuriuo nustatė nuoseklią nacionalinių, ES ir euro zonos veiksmų, naudojant visus galimus svertus, priemones ir politikos strategijas, sistemą. Jie nutarė, kokių veiksmų reikėtų imtis valstybių narių lygmeniu,

¹ OL L 209, 1997 8 2, p. 1.

² COM(2013) 371 *final*.

³ P7_TA(2013)0052 ir P7_TA(2013)0053.

⁴ 2013 m. balandžio 22 d. Tarybos sprendimas 2013/208/ES.

visų pirma išreikšdami tvirtą įsipareigojimą siekti strategijos „Europa 2020“ tikslų ir įgyvendinti konkrečioms šalims skirtas rekomendacijas;

- (4) 2012 m. liepos 6 d. Taryba priėmė rekomendaciją dėl Lenkijos 2011 m. nacionalinės reformų programos ir nuomonę dėl atnaujintos 2011–2015 m. Lenkijos konvergencijos programos;
- (5) 2012 m. lapkričio 28 d. Komisija priėmė metinę augimo apžvalgą⁵, kuria pradedamas 2013 m. Europos ekonominės politikos koordinavimo semestras. Be to, 2012 m. lapkričio 28 d. Komisija pagal Reglamentą (ES) Nr. 1176/2011 priėmė Įspėjimo mechanizmo ataskaitą⁶, kurioje nenurodė, kad Lenkija yra viena iš valstybių narių, dėl kurios reikės parengti nuodugnią apžvalgą;
- (6) 2013 m. kovo 14 d. Europos Vadovų Taryba patvirtino prioritetus, kuriais turi būti užtikrintas finansinis stabilumas, fiskalinis konsolidavimas ir ekonomikos augimo skatinimo veiksmai. Ji pabrėžė, kad reikia vykdyti diferencijuotą, ekonomikos augimą skatinantį fiskalinį konsolidavimą, atkurti įprastas skolinimo ekonomikai sąlygas, skatinti ekonomikos augimą ir konkurencingumą, spręsti nedarbo problemą, šalinti socialines krizės pasekmes ir modernizuoti viešąjį administravimą;
- (7) 2013 m. balandžio 30 d. Lenkija pateikė 2013 m. atnaujintą 2012–2016 m. konvergencijos programą ir 2013 m. nacionalinę reformų programą. Siekiant atsižvelgti į abiejų programų sąsają, jos vertintos vienu metu;
- (8) 2011–2012 m. Lenkija pagal Tarybos rekomendaciją vykdė plataus masto konsolidavimo priemones. Tačiau dėl prastėjančios ekonominės padėties visame pasaulyje iki nustatyto termino perviršinis deficitas nebuvo panaikintas ir jam panaikinti reikia daugiau laiko. Remdamasi 2013 m. konvergencijos programos vertinimu pagal Tarybos reglamentą (EB) Nr. 1466/97, Taryba mano, kad makroekonominis scenarijus, kuriuo grindžiamos programoje pateiktos biudžeto projekcijos, yra optimistinis. Visų pirma planuojama, kad privatus vartojimas ir privačios investicijos augs daugiau, nei numatyta Komisijos 2013 m. pavasario prognozėje, todėl 2013 m. bendras augimas bus didesnis (1,5 %, palyginti su 1,1 %). Programoje apibrėžtos biudžeto strategijos tikslas – iki 2013 m. deficitą sumažinti iki 3,5 % BVP (vienais metais vėliau nei pirminis 2012 m. perviršinio deficito procedūros terminas), o vidutinės trukmės laikotarpio biudžeto tikslą pasiekti iki 2016 m. Tačiau 2013 m. konvergencijos programoje numatyta nominalų deficitą sumažinti tiek, kad jis nesiectų 3 % BVP, tik iki 2015 m. Atsižvelgdama į programoje numatytą per daug optimistinę augimo prognozę ir pajamų projekcijas, Taryba mano, kad, jei nebus imtasi didelio masto papildomų priemonių tų metų fiskalinėms priemonėms paremti, šios valdžios institucijų numatytos priemonės nesuderinamos su perviršinio deficito faktiniu panaikinimu 2013 m. Programa yra grindžiama optimistiniu scenarijumi, tačiau nepakankamai paremta sukonkretintomis priemonėmis, kuriomis būtų galima patikimai užtikrinti deficito panaikinimą ne vėliau kaip 2014 m. Todėl 2013 ir 2014 m. būtina imtis sukonkretintomis priemonėmis grindžiamų papildomų priemonių. Valdžios institucijos nepakankamai pasinaudojo galimybėmis, kurias teikė ekonomikos augimas iki krizės, ir nepertvarkė viešųjų finansų struktūros taip, kad lėšos būtų pirmiausia skiriamos augimą skatinantiems biudžeto punkтам. Programoje patvirtinamas ankstesnis vidutinės trukmės laikotarpio tikslas (-1 % BVP), kuris atitinka pakto tikslus. Remiantis (perskaičiuotu) struktūriniu deficitu, vidutinės trukmės laikotarpio tikslo neplanuojama įvykdyti iki 2016 m., kaip numatyta

⁵ COM(2012) 750 *final*.

⁶ COM(2012) 751 *final*.

programoje, nes numatoma metinė pažanga siekiant vidutinės trukmės laikotarpio tikslo, t. y. 0,3 % BVP (struktūriniu požiūriu) 2015 m. ir 0,7 % BVP 2016 m., yra nepakankama. Valdžios sektoriaus išlaidų augimas, atsižvelgiant į diskrecines pajamų priemones, atitinka Stabilumo ir augimo pakte nustatytą kriterijų visą programos laikotarpį. Papildomų priemonių ir koregavimo sudėties pakeitimų gali prireikti ir vėlesniais programos metais, nes pažanga siekiant vidutinės trukmės laikotarpio tikslo iš esmės priklauso nuo didelio viešųjų investicijų išlaidų mažinimo ir nėra pakankamai pagrįsta išsamiomis priemonėmis. Numatoma, kad valdžios sektoriaus skola per visą programos laikotarpį Lenkijoje išliks mažesnė negu 60 % BVP. Remiantis nacionalinių institucijų prognozėmis, ji išliks maždaug tokia pati, t. y. šiek tiek daugiau nei 55,5 % BVP iki 2014–2015 m. (o 2016 m. sumažės), tačiau Komisija, atsižvelgdama į galimus su konsolidavimo planais ir skolos mažinimo elementais susijusius pavojus, mano, kad 2014 m. skola padidės iki maždaug 59 % BVP. Kovoju su mokesčių slėpimu daugiausia problemų ir toliau kelia mokesčių prievolių vykdymas, be to, šioje kovoje reikia mažinti mokesčių mokėtojų tenkančią administracinę naštą ir didinti mokesčių administravimo veiksmingumą. Siekiant užtikrinti fiskalinio konsolidavimo strategijos sėkmę, svarbu fiskalinį konsolidavimą sustiprinti visapusiškomis struktūrinėmis reformomis;

- (9) ilgalaikę augimo perspektyvą temdo menkos augimą skatinančios išlaidos (švietimui, moksliniams tyrimams ir inovacijoms) ir mažėjančios viešosios investicijos. Lenkijos sveikatos priežiūros sektoriui būdingos ribotos galimybės naudotis sveikatos priežiūros paslaugomis ir neveiksmingai naudojamos lėšos, be to, planuojama, kad vidutinės trukmės ir ilguoju laikotarpiu dėl visuomenės senėjimo sveikatos priežiūros išlaidos labai augs ir našta viešiesiems finansams didės. Sistemą būtų galima patobulinti stiprinant pirminės priežiūros ir siuntimų sistemas ir išnaudojant galimybes veiksmingiau naudoti lėšas stacionariosios sveikatos priežiūros srityje;
- (10) Lenkijos vyriausybė dar neįgyvendino Europos sąskaitų sistemą (ESS) atitinkančios nuolatinės išlaidų taisyklės. Be to, kiek tai susiję su biudžeto sudarymo procedūra, Lenkija nepadarė pažangos vidutinės trukmės laikotarpio planavimo srityje ir nepagerino įvairių valdžios lygmenų veiksmų koordinavimo;
- (11) jaunimo nedarbas auga, visų pirma dėl nepakankamo švietimo sistemos rezultatų ir darbo rinkos poreikių suderinamumo. Nors įgyvendinamomis švietimo sistemos reformomis gebėjimų pasiūlos ir paklausos neatitikties problema turėtų būti sprendžiama, išlieka poreikis didinti siūlomas gamybinės praktikos ir mokymosi darbo vietoje galimybes, stiprinti švietimo įstaigų ir darbdavių bendradarbiavimą ir gerinti mokymo kokybę. Jaunuoliams įsidarbinti padėtų Jaunimo garantijų iniciatyvos, grindžiamos dabartinėmis priemonėmis, įgyvendinimas. Suaugusiųjų, kurie naudojasi mokymosi visą gyvenimą galimybėmis, dalis vis dar labai maža, o mokymosi visą gyvenimą strategija dar nepriimta;
- (12) ankstyvosios vaikų priežiūros srityje vyriausybės pastangos daugiausia skirtos „Mažylių programai“ įgyvendinti. Pagal šią programą per paskutinius dvejus metus beveik padvigubintas lopšelių skaičius, tačiau jis palyginti vis tiek labai mažas ir paklausos nepatenkina. Lenkijos veiksmai sprendžiant pernelyg išgalėjusios praktikos samdyti laikinuosius darbuotojus problemą buvo neryžtingi. Pagal nesavanoriškai pasirenkamų terminuotųjų darbo sutarčių dalį, visų pirma 15–24 m. amžiaus grupėje, šalis Europos Sąjungoje užima trečią vietą. Nors dažnai teigiama, kad terminuotosios darbo sutartys tėra priemonė, padedanti bedarbiams įsilieti į darbo rinką, o vėliau pradėti dirbti pagal neterminuotąją darbo sutartį, apie daugumą Lenkijos darbuotojų to pasakyti negalima. Priešingai, pernelyg paplitęs tokių sutarčių naudojimas greičiausiai

daro neigiamą poveikį žmogiškojo kapitalo kokybei ir našumui, nes laikinieji darbuotojai turi mažiau galimybių siekti profesinio mokymo. Pagal terminuotąsias sutartis taip pat mokamas palyginti gerokai mažesnis atlyginimas, dėl to dirbančiųjų skurdo rodiklis yra vienas didžiausių Europos Sąjungoje. Be to, plačiai paplitęs pratešiamųjų civilinės teisės sutarčių, kuriomis suteikiamos daug prastesnės socialinės apsaugos teisės, naudojimas. Iš vyriausybės ataskaitos „Jaunimas 2011 m.“ matyti, kad pagal šias sutartis dirba 50 % įdarbintų jaunuolių;

- (13) Lenkijoje dirba mažai vyresnio amžiaus žmonių. Nors gerokai sumažėjo ankstyvo išėjimo į pensiją galimybių ir įvykdyta visuotinė pensijų reforma, kalnakasiams toliau taikoma speciali pensijų sistema. Be to, ūkininkams skirta socialinės apsaugos sistema (KRUS) smulkieji ūkininkai skatinami nesitraukti iš žemės ūkio sektoriaus, visų pirma dėl to, kad individualių ūkininkų pajamos sistemoje nėra tiksliai apskaitomos. Tai lemia neoficialų nedarbą kaimo vietovėse, stabdo našumo augimą ir trukdo regioniniam ir sektoriniam darbo jėgos judumui;
- (14) Lenkija yra viena iš ES šalių, kurių išlaidos mokslinių tyrimų ir technologinės plėtros (MTTP) srityje pačios mažiausios, o bendrieji inovacijų rodikliai patys prasčiausi. Bendros Lenkijos MTTP išlaidos 2011 m. buvo vienos mažiausių Europos Sąjungoje (0,77 % BVP). Visų pirma, labai menkos privačios MTTP išlaidos (2011 m. jos siekė 0,2 % BVP). Lenkijos įmonės buvo labiausiai linkusios technologijas įsisavinti, t. y. taikyti jau egzistuojančias technologijas, į jas investuodamos pagrindinį kapitalą. Nors tokiu būdu užtikrinti didesnę našumą ir ekonominį augimą pavyko, dabar Lenkijai reikia pereiti prie labiau nacionalinio inovacijomis grindžiamo modelio. Mokslo ir aukštojo išsilavinimo sistemos reformomis pradėta esminė restruktūrizacija, kurios tikslas – skatinti mokslo ir pramonės bendradarbiavimą. Šių reformų vertinimo išvadų dar nėra. Labiau visuotinį požiūrį reikėtų taikyti siekiant derinti pastangas mokslinių tyrimų, inovacijų ir pramonės politikos srityse ir užtikrinti tinkamas priemones, kuriomis palaikomas visas inovacijų ciklas;
- (15) labai didelės potencialios naudos būtų galima gauti pagerinus energijos vartojimo efektyvumą visuose Lenkijos ekonomikos sektoriuose, visų pirma, apšiltinant pastatus, o sutaupytomis lėšomis būtų galima paskatinti ekonomikos augimą. Šalies elektros tiekimo tinklai vis dar perkrauti, tačiau planai plėtoti elektros tiekimo jungčių su kaimyninėmis rinkomis pajėgumus juda iš vietos. Konkurencijai dujų rinkoje vis dar trukdo keletas veiksnių, visų pirma nebaigtas laipsniškas reguliuojamų kainų atsisakymas, didžiulė rinkos senbuviui priklausanti mažmeninės ir didmeninės rinkos dalis (apie 97 %) ir gamtinių dujų importas beveik vien iš Rusijos (90 %);
- (16) nepaisant šiokios tokios pažangos, prastai išplėtotą Lenkijos transporto infrastruktūrą toliau smarkiai stabdo ekonomikos augimą. Stambūs kelių infrastruktūros projektai juda į priekį, tačiau geležinkelių investiciniai projektai vis dar smarkiai vėluoja. Pasenusiai geležinkelių infrastruktūrai būtinos vis didesnės stambios investicijos, nes tik 36 % iš maždaug 20 tūkst. km eksploatuojamų geležinkelių yra geros techninės būklės. Nepaisant paskutinių veiksmų, Lenkija vis dar stipriai atsilieka nuo kitų valstybių narių išnaudodama informacinių ir ryšių technologijų (IRT) augimo potencialą. Fiksuotojo plačiajuosčio ryšio aprėptis tiek nacionaliniu mastu, tiek kaimo vietovėse yra mažiausia Europos Sąjungoje. Investicijos į vandentiekio tinklus ir toliau yra nepakankamos;
- (17) Lenkijos viešojo administravimo veiklos rezultatai nesiekia ES vidurkio. Tarp pagrindinių problemų minėtinas skaidrumas, mokesčių sistemos sudėtingumas ir mokestinių prievolių vykdymo išlaidos, ilgėjanti vidutinė civilinių ir komercinių bylų

nagrinėjimo trukmė, ilgai trunkančios nemokumo procedūros ir prasti mokesčių susigrąžinimo rodikliai. E. valdžios paslaugos viešojo administravimo srityje taip pat nesiekia ES vidurkio. Lenkija pradėjo reformą, kuria siekiama sudaryti geresnes sąlygas dirbti pagal reglamentuojamąsias profesijas, tačiau jos įgyvendinimas atsilieka nuo paskelbto pirminio tvarkaraščio;

- (18) atsižvelgdama į Europos semestrą, Komisija atliko išsamią Lenkijos ekonominės politikos analizę. Ji įvertino konvergencijos programą ir nacionalinę reformų programą. Komisija įvertino ne tik jų svarbą tvariai fiskalinei ir socialinei bei ekonominei Lenkijos politikai, bet ir tai, kaip laikomasi ES taisyklių ir gairių, nes ES priemonėmis prisidedant prie būsimų nacionalinių sprendimų būtina stiprinti bendrą Europos Sąjungos ekonomikos valdymą. Jos rekomendacijos atsižvelgiant į Europos semestrą pateiktos toliau išdėstytose 1–7 rekomendacijose;
- (19) atsižvelgdama į šį vertinimą, Taryba išnagrinėjo Lenkijos konvergencijos programą ir savo nuomonę⁷ visų pirma pateikė toliau išdėstytoje 1 rekomendacijoje,

REKOMENDUOJA Lenkijai 2013–2014 m. imtis šių veiksmų:

- 1. 2013 ir vėlesniais metais stiprinti ir įgyvendinti biudžeto strategiją, ją papildant pakankamai tiksliai nustatytais 2013 ir 2014 m. skirtomis priemonėmis, siekiant užtikrinti, kad iki 2014 m. būtų laiku tvariai panaikintas perviršinis deficitas, ir įgyvendinti fiskalines priemones, nustatytas Tarybos rekomendacijose pagal perviršinio deficito procedūrą. Siekiant tvariai panaikinti fiskalinį disbalansą reikia patikimai įgyvendinti plataus užmojo struktūrines reformas, kuriomis būtų didinamas koregavimo pajėgumas ir skatinamas potencialus augimas bei užimtumas. Panaikinus perviršinį deficitą, vykdyti struktūrinio koregavimo priemones, padėsiančias Lenkijai įvykdyti vidutinės trukmės laikotarpio tikslą iki 2016 m. Siekiant pagerinti viešųjų finansų kokybę, stengtis nemažinti augimą skatinančių investicijų, iš naujo įvertinti išlaidų politiką, didinant socialinės politikos tikslumą ir sveikatos priežiūros sektoriaus išlaidų ekonominį efektyvumą ir veiksmingumą. Gerinti mokesčių prievolių vykdymą, visų pirma didinant mokesčių administravimo veiksmingumą.
- 2. Užtikrinti Europos sąskaitų sistemos taisykles atitinkančios nuolatinės išlaidų taisyklės įvedimą 2013 m. Imtis priemonių siekiant stiprinti įvairių valdžios lygmenų veiksmų koordinavimo priemones vykstant metinei ir vidutinės trukmės laikotarpio biudžeto sudarymo procedūrai.
- 3. Dėti daugiau pastangų jaunimo nedarbui mažinti, pavyzdžiui, vykdant Jaunimo garantijų iniciatyvą, sudaryti geresnes galimybes atlikti gamybinę praktiką ir mokytis darbo vietoje, stiprinti švietimo įstaigų ir darbdavių bendradarbiavimą ir gerinti mokymo kokybę. Priimti siūlomą mokymosi visą gyvenimą strategiją. Kovoti su dirbančiųjų skurdu ir darbo rinkos susiskaidymu gerinant perėjimo nuo terminuotųjų prie neterminuotųjų darbo sutarčių sąlygas ir mažinant pernelyg paplitusį civilinės teisės sutarčių naudojimą.
- 4. Toliau dėti pastangas didinti moterų dalyvavimą darbo rinkoje, visų pirma investuojant į įperkama kokybišką vaikų priežiūrą ir ikimokyklinį švietimą, užtikrinant stabilų finansavimą ir kvalifikuotą personalą. Siekiant gerinti sektorinį darbo jėgos judumą, imtis veiksmų, kuriais būtų galutinai pertvarkyta ūkininkų socialinės apsaugos sistema KRUS. Palaipsniui panaikinti specialią kalnakasių pensijų sistemą, juos integruojant į bendrąją sistemą. Pagrįsti bendrą pensijų reformą

⁷ Pagal Tarybos reglamento (EB) Nr. 1466/97 9 straipsnio 2 dalį.

priemonėmis, kuriomis būtų didinamos vyresnių žmonių galimybės įsidarbinti, taip siekiant ilginti išėjimo iš darbo rinkos amžių.

5. Imtis papildomų priemonių, kuriomis būtų užtikrinta inovacijoms palanki verslo aplinka, stiprinant mokslinių tyrimų, inovacijų ir pramonės politikos sąsajas, toliau kuriant atnaujinamąsias priemones ir mokesčių paskatas, tiksliau pritaikant esamas priemones prie skirtingų inovacijų ciklo etapų.
6. Atnaujinti ir didinti energijos gamybos pajėgumą ir gerinti energijos vartojimo efektyvumą visoje energijos grandinėje. Paspartinėti ir plėsti elektros energijos tinklų vystymą, įskaitant tarpvalstybines jungtis, ir pašalinti tarpvalstybinių elektros energijos mainų kliūtis. Sustiprinti konkurenciją dujų sektoriuje laipsniškai atsisakant reguliuojamų kainų. Didinti geležinkelių rinkos reguliavimo institucijos vaidmenį ir išteklius ir užtikrinti, kad geležinkelių investiciniai projektai būtų įgyvendinami ilgiau negaištant. Paspartinėti pastangas didinti plačiajuosčio ryšio aprėptį. Gerinti atliekų ir vandens tvarkymą.
7. Imtis tolesnių verslo aplinkos gerinimo veiksmų, supaprastinant sutarčių vykdymo užtikrinimą ir statybos leidimams taikomus reikalavimus ir mažinant mokestinių prievolių vykdymo išlaidas. Priimti atitinkamą sprendimą ir, kaip planuota, liberalizuoti laisvųjų profesijų paslaugų teikimą.

Priimta Briuselyje

*Tarybos vardu
Pirmininkas*