

**NEUVOSTON SUOSITUS,**  
**annettu 12 päivänä heinäkuuta 2016,**  
**Puolan vuoden 2016 kansallisesta uudistusohjelmasta sekä samassa yhteydessä annettu Puolan**  
**vuoden 2016 lähentymisohjelmaa koskeva neuvoston lausunto**

(2016/C 299/04)

EUROOPAN UNIONIN NEUVOSTO, joka

ottaa huomioon Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen ja erityisesti sen 121 artiklan 2 kohdan ja 148 artiklan 4 kohdan,

ottaa huomioon julkisyhteisöjen rahoitusaseman valvonnan sekä talouspolitiikan valvonnan ja yhteensovittamisen tehostamisesta 7 päivänä heinäkuuta 1997 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1466/97 <sup>(1)</sup> ja erityisesti sen 9 artiklan 2 kohdan,

ottaa huomioon Euroopan komission suosituksen,

ottaa huomioon Euroopan parlamentin päätöslauselmat,

ottaa huomioon Eurooppa-neuvoston päätelmät,

ottaa huomioon työllisyyskomitean lausunnon,

ottaa huomioon talous- ja rahoituskomitean lausunnon,

ottaa huomioon sosiaalisen suojelun komitean lausunnon,

ottaa huomioon talouspoliittisen komitean lausunnon,

sekä katsoo seuraavaa:

- (1) Komissio hyväksyi 26 päivänä marraskuuta 2015 vuotuisen kasvuselvityksen, mikä aloitti vuoden 2016 talouspolitiikan eurooppalaisen ohjausjakson. Eurooppa-neuvosto vahvisti vuotuisen kasvuselvityksen ensisijaiset tavoitteet 17 ja 18 päivänä maaliskuuta 2016. Komissio hyväksyi 26 päivänä marraskuuta 2015 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1176/2011 <sup>(2)</sup> perusteella varoituskansallismekanismia koskevan kertomuksen, jossa se katsoi, että Puola ei kuulu niihin jäsenvaltioihin, joista laadittaisiin perusteellinen tarkastelu.
- (2) Puolaa koskeva vuoden 2016 maaraaportti julkaistiin 26 päivänä helmikuuta 2016. Siinä arvioitiin Puolan edistymistä neuvoston 14 päivänä heinäkuuta 2015 hyväksymien maakohtaisten suositusten noudattamisessa ja kansallisten Eurooppa 2020 -tavoitteidensa saavuttamisessa.
- (3) Puola toimitti vuoden 2016 kansallisen uudistusohjelmansa ja vuoden 2016 lähentymisohjelmansa 28 päivänä huhtikuuta 2016. Ohjelmat on arvioitu samaan aikaan, jotta niiden keskinäiset yhteydet on voitu ottaa huomioon.
- (4) Kauden 2014–2020 Euroopan rakenne- ja investointirahastojen ohjelmasuunnittelussa on otettu huomioon asiaankuuluvat maakohtaiset suositukset. Kuten Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU)

<sup>(1)</sup> EYVL L 209, 2.8.1997, s. 1.

<sup>(2)</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1176/2011, annettu 16 päivänä marraskuuta 2011, makrotalouden epätasapainon ennalta ehkäisemisestä ja korjaamisesta (EUVL L 306, 23.11.2011, s. 25).

N:o 1303/2013<sup>(1)</sup> 23 artiklassa säädetään, komissio voi pyytää jäsenvaltiota tarkastelemaan uudelleen kumppanuussopimustaan ja asiaankuuluvia ohjelmiaan ja esittämään niihin muutoksia, kun tämä on tarpeen asiaankuuluvien neuvoston suositusten täytäntöönpanon tukemiseksi. Komissio on antanut tarkempaa tietoa tämän säännöksen hyödyntämisestä ohjeissa sellaisten toimenpiteiden soveltamiselle, joilla Euroopan rakenne- ja investointirahastojen vaikuttavuus kytketään talouden tehokkaaseen ohjaukseen ja hallintaan.

- (5) Puolaan sovelletaan vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevää osiota. Hallitus suunnittelee vuoden 2016 lähentymisohjelmassaan rahoitusaseman parantamista 2,6 prosentista suhteessa BKT:hen vuonna 2015, 2,9 prosenttiin suhteessa BKT:hen vuonna 2017, minkä jälkeen se supistuisi 1,3 prosenttiin suhteessa BKT:hen vuonna 2019. Ei ole odotettavissa, että julkisen talouden keskipitkän aikavälin tavoite – 1 prosentin rakenteellinen alijäämä suhteessa BKT:hen – saavutetaan ohjelmakaudella eli vuoteen 2019 mennessä. Lähentymisohjelmassa odotetaan julkisen talouden velan kasvavan 51,3 prosentista suhteessa BKT:hen vuonna 2015, 52,5 prosenttiin suhteessa BKT:hen vuonna 2017 ja supistuvan sen jälkeen 50,4 prosenttiin suhteessa BKT:hen vuonna 2019. Julkisen talouden kehitysarvioiden perustana oleva makrotalouden skenaario on vuonna 2016 uskottava ja sen jälkeen suotuisa. Komission kevään 2016 talousennusteen perusteella on olemassa riski, että suositetusta sopeutuksesta poiketaan merkittävästi sekä vuonna 2016 että vuonna 2017, jos politiikka säilyy muuttumattomana. Neuvosto katsoo lähentymisohjelmasta tekemänsä arvioinnin ja komission kevään 2016 talousennusteen perusteella olevan vaarana, että Puola ei noudata vakaus- ja kasvusopimuksen vaatimuksia. Tämän vuoksi tarvitaan lisätoimenpiteitä, joilla varmistetaan vaatimusten noudattaminen vuosina 2016 ja 2017.
- (6) Puola on ainoa jäsenvaltio, jolla ei ole varsinaista riippumatonta finanssipoliittista neuvostoa, eikä tiedossa ole myöskään suunnitelmia sellaisen perustamisesta. Puolalla on kuitenkin riippumattomia finanssilaitoksia, jotka hoitavat joitakin sen tehtäviä. Perustuslain mukaisen velkajarrun lisäksi Puola otti vuonna 2013 käyttöön vakauttavan menosäännön, jota sovellettiin täysimääräisesti ensimmäisen kerran vuoden 2015 talousarviossa. Sääntöä kuitenkin muutettiin joulukuussa 2015, ja menoja voitaisiin lisätä erityisesti nyt, kun inflaatio on alhainen. Pidemmällä aikavälillä Puolan taloudessa on merkittäviä julkisen talouden kestävyteen liittyviä riskejä. Tämä johtuu julkisen talouden rahoitusaseman epäsuotuisasta lähtötasosta ja väestön ikääntymisestä aiheutuvien kustannusten ennustetusta kasvusta pääasiassa terveydenhuoltomenojen lisääntymisen vuoksi. Jos politiikka säilyy muuttumattomana, julkisen talouden keskipitkän aikavälin riskit ovat velanhoitokyvyn kannalta suuret, koska velkakannan ennustetaan kasvavan.
- (7) Alv-tulojen ennustetaan pysyneen vähäisinä suhteessa BKT:hen huolimatta jo toteutetuista toimenpiteistä, joihin kuuluvat käännetty verovelvollisuus ja yritysten yhteisvastuullisuus herkillä aloilla. Arvonlisäveron keräämisen lisääminen ja alv-petosten torjunta ovat hallituksen painopisteitä, ja tätä koskevaa strategiaa valmistellaan parhaillaan. Strategian odotetaan sisältävän toimenpiteitä, jotka koskevat muun muassa uusia tietoteknisiä välineitä alv-petosten paljastamista ja torjuntaa varten sekä verohallinnon uudistusta. Yritysten välillä sallittujen käteismaksujen enimmäismäärää alennetaan tammikuussa 2017. Puolan pitkäaikaisena haasteena on edelleen verohallinnon tehottomuus. Verojen kantamisesta aiheutuvat kulut eli hallinnolliset kulut suhteessa kerättyjen nettoverotulojen määrään ovat EU:n suurimmat.
- (8) Puola soveltaa edelleen alennettuja alv-kantoja moniin tavaroihin ja palveluihin. Tämä lisää osaltaan menetettyjen verotulojen määrää ja heikentää arvonlisäverojärjestelmän tehokkuutta. On näyttöä siitä, että alennetut alv-kannat eivät ole tehoava sosiaalipolitiikan väline etenkin siksi, että niitä ei ole kohdennettu erityisesti heikoimmassa asemassa oleville kotitalouksille. Sen sijaan niillä on taipumus muodostaa huomattavia tukia varakkaille veronmaksajille. Sosiaalietuuksia ja tuloveroa pidetään paremmin kohdennettuina välineinä, jotka soveltuvat paremmin resurssien uudelleenjakamista koskevien tavoitteiden toteuttamiseen. Alennettujen alv-kantojen ja valinnaisten verovapautusten vuoksi menetettyjen mahdollisten tulojen määrä on EU:n toiseksi korkein.
- (9) Viimeaikaisista parannuksista huolimatta Puolan työmarkkinoilla on merkittäviä haasteita, kuten työvoiman ikääntyminen, alhainen tuottavuus ja työmarkkinoiden huomattava segmentoituminen. Myös koulutusjärjestelmässä on puutteita. Vaikka Puolan koulutusjärjestelmä on viime vuosina huomattavasti parantunut, se ei edelleenkään anna nuorille riittävästi sellaisia monialaisia taitoja, joita tarvitaan nopeasti muuttuvilla työmarkkinoilla ja innovoinnin edistämiseksi. Puolan korkea-asteen koulutuksen ja tutkimustoiminnan taso on keskimäärin suhteellisen heikko, mikä heikentää koulutustarjonnan laatua. Puolan korkea-asteen koulutuksen kansainvälistymisaste on hyvin alhainen sekä ulkomaisten opiskelijoiden määrällä että kansainväliseen tieteelliseen yhteistyöhön osallistumisella mitattuna. Korkeakoulutuksen rahoitustapa ei edistä riittävästi laadun parantamista, koska se perustuu suurelta osin yliopiston aiempaan sijoittumiseen ja määrällisiin muutuksiin, kuten opiskelijoiden

<sup>(1)</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1303/2013, annettu 17 päivänä joulukuuta 2013, Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa, koheesiorahastoa, Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahastoa ja Euroopan meri- ja kalatalousrahastoa koskevista yhteisistä säännöksistä sekä Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa, koheesiorahastoa ja Euroopan meri- ja kalatalousrahastoa koskevista yleisistä säännöksistä sekä neuvoston asetuksen (EY) N:o 1083/2006 kumoamisesta (EUVL L 347, 20.12.2013, s. 320).

ja akateemisen henkilöstön lukumäärään. Työnantajien mukaan tutkinnon suorittaneilta puuttuu monialaisia taitoja, kuten ongelmanratkaisukyky, kriittinen ajattelu ja ryhmätyöskentelytaidot. Osallistuminen elinikäiseen oppimiseen on vähäistä eikä ammatillinen koulutus vastaa markkinoiden tarpeita.

- (10) Vaikka esiopetuksen saatavuus ja siihen osallistuminen ovat viime vuosina huomattavasti lisääntyneet, päivähoitopalvelujen saatavuus kuuluu edelleen EU:n heikoimpiin. Pakollisen koulunaloitusiän nostaminen seitsemään vuoteen ja esikouluvelvollisuuden poistaminen viisivuotialta sekä uusi lapsilisä voivat vähentää etenkin naisten osallistumista työmarkkinoille. Asiaa on syytä seurata tiiviisti.
- (11) Vaikka pysyvät työsuhteet lisääntyivät merkittävästi vuonna 2015, määräaikaisten työ sopimusten osuus on Puolassa EU:n suurimpia. Puola on viime aikoina toteuttanut useita toimenpiteitä työmarkkinoiden segmentoitumisen vähentämiseksi. Työlakia on muutettu, eräisiin yksityisoikeudellisiin sopimuksiin liittyviä sosiaaliturvamaksuja on nostettu, ja tammikuussa 2017 on tarkoitus ottaa käyttöön yksityisoikeudellisiin työ sopimuksiin liittyvä vähimmäistuntipalkka. Eräät työlain piirteet eivät kuitenkaan kannusta työnantajia palkkaamaan työntekijöitä toistaiseksi voimassa olevien työ sopimusten perusteella, ja tällaisten sopimusten käyttö on edelleen vähäistä. Tämä johtuu pääasiassa työ lain säädännön monimutkaisuudesta ja tällaisten työ sopimusten irtisanomiseen liittyvistä suurista kustannuksista. Niitä aiheuttavat korkeat oikeudenkäyntikulut, aikaa vieviin ja epävarmoihin riidanratkaisumekanismiin liittyvät kustannukset ja muun muassa ikääntyvien työntekijöiden irtisanomissuojaa koskevat erityissäännökset.
- (12) Sosiaaliturvajärjestelmiin liittyvä alakohtainen etuuskohtelu ja etenkin viljelijöiden ja kaivostyöläisten voimakkaasti tuetut eläkejärjestelmät aiheuttavat julkiselle taloudelle suuria kustannuksia ja saattavat myös vähentää työvoiman liikkuvuutta. Maanviljelijöiden sosiaaliturvajärjestelmässä (KRUS) vakuutettujen henkilöiden lukumäärä on hitaasti supistunut vuodesta 2007, ja hallitus odottaa, että vuonna 2019 heitä on 1,18 miljoonaa. Sen sijaan eläke-etuuksia saavien henkilöiden määrä, joka tällä hetkellä on 1,229 miljoonaa, luultavasti kasvaa vuoteen 2018 saakka. KRUSin osuus julkisen talouden menoista on vakiintunut vuodesta 2011 saakka 1 prosenttiin suhteessa BKT:hen. Viljelijöiden ei tarvitse maksaa yleisiä veroja eikä heillä ole kirjanpitovelvollisuutta, ja KRUSin omarahoitusaste on alhainen. Vuonna 2014 Puolassa oli 1,382 miljoonaa maatilaa, joista 52 prosenttia oli kooltaan alle 5 hehtaaria (GUS). Kaivostyöntekijät on vapautettu yleisestä maksuperusteisesta eläkejärjestelmästä. Sen sijaan heidän eläkkeisiinsä sovelletaan erityisen etuuskohtelun mukaista korjauskerrointa. Tästä aiheutuu vuosittain merkittävät julkisen talouden kustannukset, jotka ovat yli 0,5 prosenttia suhteessa BKT:hen. Väestönkehityksen epäsuotuisa suuntaus näkyy jo työikäisen väestön vähenemisenä. Sen vuoksi on olennaisen tärkeää säilyttää myönteinen kehitys erityisesti ikääntyneiden työntekijöiden työllisyyden suhteen, myös jotta voidaan turvata julkisten eläkejärjestelmien riittävyys ja kestävyys. Vaikka keskimääräinen todellinen eläkkeellesiirtymisikä on viime vuosina noussut, se on edelleen huomattavasti alempi kuin lakisääteinen eläkeikä. Siksi on erittäin tärkeää nostaa todellista eläkeikää, jotta voidaan turvata tulevien eläkkeiden pitkän aikavälin sosiaalinen riittävyys ja julkisen talouden vakaus sekä lisätä työmarkkinoille osallistumista.
- (13) Viime vuosien mittavista investoinneista huolimatta liikenteen, energian ja viestintäverkkojen alalla on edelleen pullonkauloja ja puutteita. Investointitoimintaa haittaavat esteet liittyvät julkishallinnon toimintaan, verotukseen ja tutkimus-, kehittämis- ja innovointiympäristöön sekä sopimusten täytäntöönpanon hitauteen. Johtamis- ja hallintovalmiuksien heikkoudet haittaavat rautateiden sekä muun liikenne-, energia- ja televiestintäinfrastruktuurin investointihankkeiden oikea-aikaista toteuttamista. Puolan talous on edelleen energia- ja hiili-intensiivinen, joten energiatehokkuuden parantamisesta voitaisiin saada merkittävää hyötyä. Sähköntuotantolaitokset ovat vanhentuneita ja toimivat edelleen pitkälti hiilen varassa. Sähköverkkoa ei ole kytketty riittävästi naapurimaihin. Uusiutuvan energian tukijärjestelmän oli tarkoitus tulla voimaan vuoden 2016 alussa, mutta se on viivästynyt, mikä aiheuttaa investointien epävarmuutta. Erityisesti rakennusalalla keskeisiä investointeja haittaavia tekijöitä ovat kaavoituksen vähäisyys ja epävakaisuus varsinkin paikallistasolla sekä ylisääntely ja sääntelyn ja hallintotoimien epä johdonmukaisuus, joka vaikeuttaa rakennuslupien myöntämistä.
- (14) Komissio on eurooppalaisen ohjausjakson osana tehnyt kattavan analyysin Puolan talouspolitiikasta ja julkaissut sen vuoden 2016 maaraportissa. Se on arvioinut myös lähentymisohjelman ja kansallisen uudistusohjelman sekä jatkotoimenpiteet, joita on toteutettu Puolalle viime vuosina annettujen suositusten noudattamiseksi. Se on ottanut huomioon niiden merkityksen Puolan finanssipolitiikan sekä sosiaali- ja talouspolitiikan kestävyys-

kannalta mutta myös sen, ovatko ne EU:n sääntöjen ja ohjeiden mukaisia, koska EU:n yleistä talouden ohjausta on tarpeen vahvistaa antamalla EU:n tason panos tuleviin kansallisiin päätöksiin. Eurooppalaisen ohjausjakson yhteydessä annetut suositukset ilmenevät jäljempänä esitettävistä suosituksista 1–3.

- (15) Neuvosto on tutkinut lähentymisohjelman tämän arvioinnin perusteella, ja sen lausunto <sup>(1)</sup> ilmenee erityisesti jäljempänä esitettävästä suosituksesta 1,

SUOSITTAA, että Puola toteuttaa vuosina 2016 ja 2017 toimia, joilla se

1. sopeuttaa julkista taloutta vuosittain kohti julkisen talouden keskipitkän aikavälin tavoitetta 0,5 prosenttia suhteessa BKT:hen vuonna 2016 ja vuonna 2017; vahvistaa finanssipoliittista kehystä, myös perustamalla riippumattoman finanssipoliittisen neuvoston; parantaa veronkantoa tehostamalla alv-säännösten noudattamista ja rajoittaa alennettujen alv-kantojen laajaa käyttöä;
2. varmistaa eläkejärjestelmän kestävyuden ja riittävyyden ja lisää osallistumista työmarkkinoille aloittamalla etuuskohteluun perustuvien eläkejärjestelyjen uudistamisen, poistaa pysyvämpiä työsuhteita haittaavat esteet ja parantaa koulutusjärjestelmien työmarkkinarelevanssia;
3. toteuttaa toimenpiteitä esteiden poistamiseksi liikenteeseen, rakentamiseen ja energiainfrastruktuuriin kohdistuvilta investoinneilta ja lisää kaavoituksen kattavuutta paikallistasolla.

Tehty Brysselissä 12 päivänä heinäkuuta 2016.

*Neuvoston puolesta*

*Puheenjohtaja*

P. KAŽIMÍR

---

<sup>(1)</sup> Asetuksen (EY) N:o 1466/97 9 artiklan 2 kohdan mukaisesti.