

NEUVOSTON SUOSITUS,

annettu 11 päivänä heinäkuuta 2017,

Puolan vuoden 2017 kansallisesta uudistusohjelmasta sekä samassa yhteydessä annettu Puolan vuoden 2017 lähentymisohjelmaa koskeva neuvoston lausunto

(2017/C 261/20)

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 ⁽¹⁾ 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 16 päivänä marraskuuta 2016 vuotuisen kasvuselvityksen, mikä aloitti vuoden 2017 talouspolitiikan eurooppalaisen ohjauksen. Eurooppa-neuvosto vahvisti vuotuisen kasvuselvityksen ensisijaiset tavoitteet 9 ja 10 päivänä maaliskuuta 2017. Komissio hyväksyi 16 päivänä marraskuuta 2016 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1176/2011 ⁽²⁾ perusteella varoituskansallismekanismia koskevan kertomuksen, jossa se katsoi, että Puola ei kuulu niihin jäsenvaltioihin, joista laadittaisiin perusteellinen tarkastelu.
- (2) Puolaa koskeva vuoden 2017 maaraaportti julkaistiin 22 päivänä helmikuuta 2017. Siinä arvioitiin Puolan edistymistä neuvoston 12 päivänä heinäkuuta 2016 hyväksymien maakohtaisten suositusten noudattamisessa, aiempina vuosina annettujen maakohtaisten suositusten noudattamisessa ja sen kansallisten Eurooppa 2020 -tavoitteiden saavuttamisessa.
- (3) Puola toimitti vuoden 2017 kansallisen uudistusohjelmansa ja vuoden 2017 lähentymisohjelmansa 28 päivänä huhtikuuta 2017. Ohjelmat on arvioitu samaan aikaan, jotta niiden keskinäiset yhteydet on voitu ottaa huomioon.
- (4) Kauden 2014–2020 Euroopan rakenne- ja investointirahastojen (ERI-rahastot) ohjelmasuunnittelussa on otettu huomioon asiaankuuluvat maakohtaiset suositukset. Kuten Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1303/2013 ⁽³⁾ 23 artiklassa säädetään, komissio voi pyytää jäsenvaltiota tarkastelemaan uudelleen kumppanuussopimustaan ja asiaankuuluvia ohjelmiaan ja esittämään niihin muutoksia, kun tämä on tarpeen

⁽¹⁾ EYVL L 209, 2.8.1997, s. 1.

⁽²⁾ 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).

⁽³⁾ 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).

asiaankuuluvien neuvoston suositusten täytäntöönpanon tukemiseksi. Komissio on antanut tarkempaa tietoa kyseisen säännöksen hyödyntämisestä ohjeissa sellaisten toimenpiteiden soveltamiselle, joilla ERI-rahastojen vaikuttavuus kytketään talouden tehokkaaseen ohjaukseen ja hallintaan.

- (5) Puolaan sovelletaan vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevää osiota. Hallitus suunnittelee vuoden 2017 lähentymisohjelmassaan julkisen talouden rahoitusaseman asteittaista parantamista 2,4 prosentin alijäämästä suhteessa BKT:hen vuonna 2016 1,2 prosenttiin suhteessa BKT:hen vuonna 2020. Julkisen talouden keskipitkän aikavälin tavoitetta, joka on yhden prosentin rakenteellinen alijäämä suhteessa BKT:hen, ei saavutettane ohjelmakaudella eli viimeistään vuonna 2020. Vuoden 2017 lähentymisohjelman mukaan julkisen talouden velan odotetaan kasvavan 54,4 prosentista suhteessa BKT:hen vuonna 2016 55,3 prosenttiin suhteessa BKT:hen vuonna 2017 ja supistuvan sen jälkeen 52,1 prosenttiin suhteessa BKT:hen vuoteen 2020 mennessä. Näiden julkisen talouden kehitysarvioiden perustana oleva makrotalouden skenaario on suotuisa.
- (6) Neuvosto suositti 12 päivänä heinäkuuta 2016, että Puola sopeuttaa julkista taloutta kohti julkisen talouden keskipitkän aikavälin tavoitetta 0,5 prosenttia suhteessa BKT:hen vuonna 2017. Komission kevään 2017 talousennusteen mukaan on vaarana, että tästä suosituksen mukaisesta sopeuttamisesta poiketaan jonkin verran vuonna 2017.
- (7) Julkisen talouden tilanteen perusteella Puolan odotetaan vuonna 2018 jatkavan sopeutusta kohti julkisen talouden keskipitkän aikavälin tavoitetta, joka on yhden prosentin rakenteellinen alijäämä suhteessa BKT:hen. Vakaus- ja kasvusopimuksen mukaisen yhteisesti sovitun matriisin mukainen sopeutus tarkoittaa vaatimusta, jonka mukaan nettomääräisten julkisten perusmenojen⁽¹⁾ nimellinen kasvu ei ole yli 3,7 prosenttia vuonna 2018. Tällöin rakenteellinen sopeutus olisi 0,5 prosenttia suhteessa BKT:hen. Jos toimintapolitiikka säilyy muuttumattomana, on vaarana, että tästä vaatimuksesta poiketaan merkittävästi vuonna 2018. Kaiken kaikkiaan neuvosto katsoo, että Puolan on oltava valmis toteuttamaan lisätoimia vuonna 2017 ja että vuonna 2018 tarvitaan lisätoimia, jotta vakaus- ja kasvusopimuksen vaatimuksia voidaan noudattaa. Kuten asetuksessa (EY) N:o 1466/97 säädetään, talousarviosuunnitelmien ja julkisen talouden toteutuman arvioinnin olisi kuitenkin perustuttava jäsenvaltion rahoitusasemaan siten, että otetaan huomioon suhdanteet. Kuten näihin maakohtaisiin suosituksiin liittyvässä komission tiedonannossa vuoden 2017 eurooppalaisesta ohjausjaksosta todetaan, julkisen talouden vuoden 2018 toteutuman arvioinnissa on otettava asianmukaisella tavalla huomioon, että tavoitteena on saavuttaa sellainen finanssipolitiikan viritys, joka osaltaan sekä vahvistaa talouden elpymistä että varmistaa Puolan julkisen talouden kestävyys. Tässä yhteydessä neuvosto panee merkille, että komissio aikoo tehdä kokonaisarvioinnin asetuksen (EY) N:o 1466/97 mukaisesti, ottaen erityisesti huomioon Puolan suhdannetilanteen.
- (8) Vuoden 2017 maaraportin mukaan veronkannossa on tapahtunut jonkin verran edistymistä, kun Puolassa on toteutettu useita verojärjestelmän tiukentamiseen tähtääviä uudistuksia. Niiden kokonaisvaikutusta veronkantoon ja verosäännösten noudattamisesta johtuviin kustannuksiin olisi seurattava tiiviisti. Sen sijaan Puolassa ei ole edistytty alennettujen alv-kantojen laajan käytön rajoittamisessa. Ne vähentävät alv-tuloja eivätkä ole myöskään tulokellinen sosiaalipolitiikan väline.
- (9) Puolassa on menopaineita monilla aloilla: ne liittyvät erityisesti väestön ikääntymiseen. Sen vuoksi on luotava mekanismeja, joiden avulla voidaan arvioida julkisten menojen tehokkuutta ja vaikuttavuutta, jotta varoja voidaan kohdentaa uudelleen. Tätä varten hallitus on ilmoittanut suunnitelmista lujittaa talousarviomenettelyä erityisesti keskipitkän aikavälin julkisen talouden kehyksen osalta sisällyttämällä menojen uudelleenarvioinnit talousarviomenettelyyn. 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.
- (10) Työikäisen väestön vähenemisen odotetaan rajoittavan Puolan kasvupotentiaalia tulevina vuosikymmeninä. Puolan työmarkkinoiden toimivuus on viime vuosina ollut vahva. Työllisyys on edelleen parantunut, mutta useat viime aikoina toteutetut politiikkatoimet saattavat vähentää erityisesti naisten sekä matalan osaamistason ja ikääntyneiden työvoimaosuutta. Lakisääteistä eläkeikää alennetaan vuoden 2017 lopulla, minkä odotetaan kannustavan osaa iäkkäämmistä työntekijöistä poistumaan työvoimasta. Puolan sosiaalisen suojelun järjestelmä tarjoaa vain vähän kannustimia ottaa työtä vastaan. Uuden lapsilisän odotetaan vähentävän köyhyyttä ja epätasa-arvoa, mutta se saattaa myös pienentää vanhempien ja ennen muuta naisten työvoimaosuutta. Lapsilisän suuruus ja vähäinen tarveharkinta

⁽¹⁾ Nettomääräisillä julkisilla menoilla tarkoitetaan julkisia kokonaismenoja ilman korkomenoja, ilman unionin ohjelmista aiheutuvia menoja, jotka korvataan täysin unionin varoista saatavilla tuloilla, ja ilman ei-päätösperäisiä muutoksia työttömyyssetuusmenoissa. Kansallisesti rahoitettu kiinteän pääoman bruttomuodostus jaetaan neljälle vuodelle. Päätösperäiset tulopuolen toimenpiteet ja lakisääteiset tulojen lisäykset otetaan huomioon. Meno- ja tulopuolen kertaluonteiset toimenpiteet kuittaavat toisensa.

kumoavat muihin sosiaalietuuksiin sisältyvät kannustimet ottaa työtä vastaan. Viisivuotiaiden lasten velvollisuus osallistua esiopetukseen poistettiin syyskuussa 2016, ja virallisten lastenhoitopalvelujen piirissä olevien alle 3-vuotiaiden lasten osuus on edelleen unionin alhaisin. Toteutetuista toimenpiteistä huolimatta työmarkkinat ovat edelleen hyvin segmentoituneet, mikä heikentää tuottavuutta ja inhimillisen pääoman kertymistä. Työmarkkinoilla on edelleen esteitä, jotka vaikeuttavat vakinaisten sopimusten laajempaa käyttöä. Kodifointikomitea laatii parhaillaan uusia luonnoksia työlaeiksi, jotka koskevat yksilöllisiä ja keskitettyjä työehtosopimuksia. Tämä on tilaisuus purkaa näitä esteitä.

- (11) Keskimääräinen todellinen eläkkeellesiirtymisikä on viime vuosina noussut, mutta se on edelleen liian alhainen. Korkeampi todellinen eläkkeellesiirtymisikä on olennaisen tärkeä talouskasvun, tulevien eläkkeiden riittävyyden ja eläkejärjestelmän kestävyuden kannalta. Äskettäin tehty päätös lakisääteisen eläkeiän alentamisesta 60 vuoteen naisilla ja 65 vuoteen miehillä johtaa kuitenkin vastakkaiseen suuntaan ja voi vaikuttaa kielteisesti todelliseen eläkkeellesiirtymisikään. Kallis viljelijöiden sosiaalivakuutusjärjestelmä (KRUS) on toinen syy työvoiman vähäiseen liikkuvuuteen ja piilotyöttömyyteen maatalouden alalla.
- (12) Koulutusjärjestelmä on parantunut huomattavasti kahden viime vuosikymmenen aikana, sillä 15-vuotiaiden perustaidot ovat selvästi unionin keskiarvoa paremmat ja koulunkäynnin keskeyttämisaste on unionin alhaisimpia. Edelleen on kuitenkin parantamisen varaa siinä, miten oppilaille annetaan nopeasti muuttuvilla työmarkkinoilla tarvittavia taitoja. Tulevat perus- ja keskiasteen koulutuksen uudistukset aiheuttavat mittavia organisatorisia haasteita ja lyhentävät yleissivistävien kouluopintojen kestoja, mikä saattaa heikentää koulutukseen liittyvää tasa-arvoa. Lisäksi on ilmoitettu myös muista muutoksista, joiden tarkoituksena on ammatillisen koulutuksen mukauttaminen työmarkkinoiden tarpeisiin, mutta niiden vaikutus nykyisten puutteiden korjaamiseen jää nähtäväksi. Hallitus on käynnistänyt kuulemiset korkeakoulu-uudistuksesta, jonka tarkoituksena on parantaa alan tuloksia ja työmarkkinarelevanssia. Puolassa aikuisväestön osallistuminen koulutukseen on riittämätöntä ja iäkkäämpien työntekijöiden perustaitojen keskimääräinen taso on alhainen, mikä vaikeuttaa heidän työllistymistään.
- (13) Kaavoituksen heikkoudet pahentavat rakennuslupien hankintaan liittyvää hallinnollista raskautta. Maankäyttösuunnitelmat kattavat vain rajoitetun osan Puolasta ja ovat usein heikkolaatuisia. Niiden ulkopuolisilla alueilla rakennusluvut myönnetään maankäyttöä koskevien kertaluonteisten hallinnollisten päätösten perusteella, mikä aiheuttaa sijoittajille riskejä ja epävarmuutta. Rakennuslakiesityksen tarkoituksena on yhdistää kaavoitusprosesseja ja keventää sijoittajille aiheutuvaa hallinnollista raskautta. Uudistuksen yhteydessä on tilaisuus parantaa tilannetta lain lopullisesta sanamuodosta ja sen täytäntöönpanosta riippuen.
- (14) Liiketoimintaympäristö on yleensä ottaen suotuisa. Investointitoiminta heikkeni kuitenkin vuonna 2016 huomattavasti siksi, että unionin rakennerahastojen varoja käytettiin vähemmän, mikä johtui ohjelmakausien välisestä siirtymästä ja yksityisten sijoittajien lisääntyneestä epävarmuudesta. Lisäksi yritysten luottamusta heikensivät monet sääntelyyn liittyvät muutokset ja se, että useista keskeisistä laeista järjestettiin vain rajoitettuja kuulemisia. Oikeusvarmuus sekä luottamus sääntely-, vero- ja muiden toimien ja instituutioiden laatuun ja ennakoitavuuteen ovat tärkeitä tekijöitä, joiden avulla investointiastetta voitaisiin nostaa. Oikeusvaltioperiaate ja tuomioistuinten riippumattomuus ovat tältä kannalta niin ikään tärkeitä. Oikeusvaltioperiaatteeseen liittyviin vakaviin huolenaiheisiin puuttuminen auttaa parantamaan oikeusvarmuutta. Kun hallitus aikoo vahvistaa rooliaan taloudessa, on tärkeää varmistaa investointipäätösten taloudellinen elinkelpoisuus. Sääntelytaakka on useilla aloilla edelleen huomattava.
- (15) Tieverkko on kehittynyt nopeasti unionin rahoituksen ansiosta, mutta liikennekuolemien määrä on edelleen unionin korkeimpia, mikä aiheuttaa suuria sosiaalisia kustannuksia. Rautatiealan hankkeiden toteuttamisessa on edelleen merkittäviä pullonkauloja siitä huolimatta, että tarjolla on huomattava määrä EU:n rahoitusta. Rautatieomaisuuden pitkän käyttöiän varmistaminen on edelleen haaste, koska rautatieinfrastruktuurin monivuotista kunnossapito-ohjelmaa ei ole.
- (16) Puolassa käytössä olevasta fossiilisten polttoaineiden kapasiteetista noin 60 prosenttia on yli 30 vuotta vanhaa. Se edellyttää näin ollen tulevina vuosina merkittäviä investointeja. Sähköverkkojen yhteenliittämisaste oli vuonna 2016 EU:n alhaisimpia. Sähköntuotannon riittävyyttä koskevia näkymiä heikentää se, että huomattava osa sähkö-

ntuotantokapasiteetista on poistettava käytöstä samalla kun sähkön kysyntä lisääntyy. Uusiutuvan energian käyttöä vuonna 2020 koskevien sitovien kansallisten tavoitteiden saavuttaminen on vaarantunut. LNG-terminaalin avaamisen jälkeen kaasun toimitusvarmuus Puolassa on merkittävästi parantunut. Myös kansallista kaasun siirto- ja jakeluverkkoa on parannettu. Alueellisesti merkittäviä kaasuverkkoyhteyksiä koskeva työ ei kuitenkaan ole edistynyt aikataulun mukaisesti.

- (17) Komissio on vuoden 2017 talouspolitiikan eurooppalaisen ohjausjakson osana tehnyt kattavan analyysin Puolan talouspolitiikasta ja julkaissut sen vuoden 2017 maaraportissa. Se on arvioinut myös vuoden 2017 lähentymisohjelman ja vuoden 2017 kansallisen uudistusohjelman sekä jatkotoimenpiteet, joita on toteutettu Puolalle viime vuosina annettujen suositusten noudattamiseksi. Se on ottanut huomioon ohjelmien ja jatkotoimenpiteiden merkityksen Puolan finanssipolitiikan sekä sosiaali- ja talouspolitiikan kestävyyden kannalta mutta myös sen, ovatko ne unionin sääntöjen ja ohjeiden mukaisia, koska unionin yleistä talouden ohjausta on tarpeen vahvistaa antamalla unionin tason panos tuleviin kansallisiin päätöksiin.
- (18) Neuvosto on tutkinut vuoden 2017 lähentymisohjelman tämän arvioinnin perusteella, ja sen lausunto ⁽¹⁾ ilmenee erityisesti jäljempänä esitettävästä suosituksesta 1,

SUOSITTAA, että Puola toteuttaa vuosina 2017 ja 2018 toimia, joilla se

1. pyrkii toteuttamaan merkittäviä julkisen talouden sopeutustoimia vuonna 2018 vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevän osion vaatimusten mukaisesti ja ottaen huomioon tarpeen vahvistaa meneillään olevaa talouden elpymistä ja varmistaa Puolan julkisen talouden kestävyyden; parantaa julkisten menojen tehokkuutta ja rajoittaa alennettujen alv-kantojen käyttöä;
2. lisää erityisesti naisten sekä matalan osaamistason työntekijöiden ja iäkkäiden henkilöiden työvoimaosuutta muun muassa edistämällä tarvittavaa osaamista ja poistamalla pysyvämpien työsuhteiden käyttöä haittaavia esteitä; varmistaa eläkejärjestelmän kestävyyden ja riittävyden toteuttamalla toimenpiteitä, joilla nostetaan todellista eläkkeellesiirtymisikää, ja aloittamalla etuuskohteluun perustuvien eläkejärjestelyjen uudistuksen;
3. poistaa investointien esteitä erityisesti liikenteen alalla.

Tehty Brysselissä 11 päivänä heinäkuuta 2017.

Neuvoston puolesta

Puheenjohtaja

T. TÖNISTE

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