



EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 2.6.2014
COM(2014) 422 final

Suositus

NEUVOSTON SUOSITUS

Puolan vuoden 2014 kansallisesta uudistusohjelmasta

**sekä samassa yhteydessä annettu Puolan vuoden 2014 lähentymisohjelmaa koskeva
neuvoston lausunto**

{SWD(2014) 422 final}

Suositus

NEUVOSTON SUOSITUS

Puolan vuoden 2014 kansallisesta uudistusohjelmasta

sekä samassa yhteydessä annettu Puolan vuoden 2014 lähentymisohjelmaa koskeva neuvoston lausunto

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 1466/97¹ ja erityisesti sen 9 artiklan 2 kohdan,

ottaa huomioon Euroopan komission suosituksen²,

ottaa huomioon Euroopan parlamentin päätöslauselmat³,

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) Eurooppa-neuvosto hyväksyi 26 päivänä maaliskuuta 2010 Euroopan komission ehdotuksen, jolla käynnistetään uusi kasvu- ja työllisyysstrategia, Eurooppa 2020. Strategian lähtökohtana on tehostaa talouspolitiikan koordinoitua, ja siinä keskitytään avainalueisiin, joilla tarvitaan toimia, jotta voidaan parantaa Euroopan mahdollisuuksia kestäväan kasvuun ja lisätä sen kilpailukykyä.
- (2) Neuvosto antoi 13 päivänä heinäkuuta 2010 komission ehdotusten pohjalta suosituksen jäsenvaltioiden ja unionin talouspolitiikan laajoista suuntaviivoista (2010–2014) ja hyväksyi 21 päivänä lokakuuta 2010 päätöksen jäsenvaltioiden työllisyyspolitiikan suuntaviivoista. Yhdessä nämä muodostavat ns. yhdenmetyt suuntaviivat. Jäsenvaltioita kehoitettiin ottamaan yhdenmetyt suuntaviivat huomioon kansallisessa talous- ja työllisyyspolitiikassaan.
- (3) Valtion- ja hallitusten päämiehet hyväksyivät 29 päivänä kesäkuuta 2012 kasvu- ja työllisyys sopimuksen, joka toimii johdonmukaisina puitteina kansallisen, EU:n ja

¹ EYVL L 209, 2.8.1997, s. 1.

² COM(2014) 422 final.

³ [P7_TA\(2014\)0128](#) ja P7_TA(2014)0129.

euroalueen tason toimille kaikkia mahdollisia keinoja, välineitä ja politiikkoja käyttäen. He päättivät toimista, jotka on toteutettava jäsenvaltioiden tasolla, ja ilmaisivat erityisesti täysimääräisen sitoutumisensa Eurooppa 2020 -strategian tavoitteiden saavuttamiseen ja maakohtaisten suositusten täytäntöönpanoon.

- (4) Neuvosto antoi 9 päivänä heinäkuuta 2013 suosituksen Puolan vuoden 2013 kansallisesta uudistusohjelmasta ja lausunnon Puolan vuosien 2012–2016 tarkistetusta lähentymisohjelmasta.
- (5) Komissio hyväksyi 13 päivänä marraskuuta 2013 vuotuisen kasvuselvityksen⁴, mikä aloitti vuoden 2014 talouspolitiikan eurooppalaisen ohjausjakson. Komissio hyväksyi samana päivänä asetuksen (EU) N:o 1176/2011 perusteella varoitusmekanismia koskevan kertomuksen⁵, jossa se katsoi, että Puola ei kuulu niihin jäsenvaltioihin, joista laadittaisiin perusteellinen tarkastelu.
- (6) Eurooppa-neuvosto hyväksyi 20 päivänä joulukuuta 2013 rahoitusvakauden varmistamisen, julkisen talouden vakauttamisen ja kasvun vauhdittamisen painopisteet. Se korosti, että on tarpeen jatkaa eriytettyä, kasvua edistävää julkisen talouden vakauttamista, palauttaa normaalit luotonannon edellytykset, edistää kasvua ja kilpailukykyä, puuttua työttömyyteen ja kriisin sosiaalisiin seurauksiin sekä nykyaikaistaa julkishallintoa.
- (7) Puola toimitti vuoden 2014 kansallisen uudistusohjelmansa 24 päivänä huhtikuuta 2014 ja vuoden 2014 lähentymisohjelmansa 30 päivänä huhtikuuta 2014. Ohjelmat on arvioitu samaan aikaan, jotta niiden keskinäiset yhteydet on voitu ottaa huomioon.
- (8) Vuoden 2014 lähentymisohjelmassa esitetyn julkisen talouden strategian tavoitteena on saada alijäämä alle perussopimuksessa asetetun 3 prosentin viitearvon suhteessa BKT:hen viimeistään 2015 ja saavuttaa julkisen talouden keskipitkän aikavälin tavoite viimeistään vuonna 2018. Keskipitkän aikavälin tavoite (–1 % suhteessa BKT:hen rakenteellisin luvuin) on tiukempi kuin vakaus- ja kasvusopimuksessa vaaditaan. Vuoden 2014 lähentymisohjelmassa esitetyt julkisen talouden alijäämätavoitteet vastaavat tavoitetta korjata liiallinen alijäämä hyvissä ajoin). Vaikka vuoden 2014 (uudelleenlaskettu) rakenteellinen sopeutus on liiallista alijäämää koskevassa menettelyssä annetun neuvoston suosituksen mukainen, se on vuonna 2015 vaadittua parannusta pienempi. Sen jälkeen kun liiallinen alijäämä on suunnitellusti korjattu, (uudelleenlaskettu) vuotuinen eteneminen kohti keskipitkän aikavälin tavoitetta jää suunnitelmien mukaan vähäisemmäksi kuin vakaus- ja kasvusopimuksessa vaaditaan. Sen vuoksi ohjelman tavoitteet ovat osittain vakaus- ja kasvusopimuksen vaatimusten mukaiset. Julkisen velan odotetaan olevan edelleen alle 60 prosenttia suhteessa BKT:hen koko ohjelmakauden ajan. Puolan viranomaiset ennustavat, että julkinen velka supistuu merkittävästi, 57,1 prosentista suhteessa BKT:hen vuonna 2013, 49,5 prosenttiin suhteessa BKT:hen vuonna 2014, pääasiassa suuren kertaluonteisen eläkerahastovarojen siirron vuoksi, ja pysyttelee samalla tasolla vuonna 2015. Ohjelmassa esitetty julkisen talouden kehitysarvioiden perustana oleva makrotalouden skenaario on vuoden 2014 osalta uskottava ja vuoden 2015 osalta optimistinen, koska kokonaistuotannon kasvun ennustetaan olevan 3,8 prosenttia suhteessa BKT:hen, mikä on enemmän kuin komission yksiköiden kevään 2014 talousennusteessa esitetty 3,4 prosentin kasvuarvio. Asetuksen (EY) N:o 1466/97 mukaisen ohjelman arvioinnin ja komission talousennusteen perusteella neuvosto katsoo, että vaikka Puolan odotetaan pysyvän neuvoston vuodeksi 2014

⁴ COM(2013) 800 final.

⁵ COM(2013) 790 final.

suosittaman julkisen talouden alijäämän enimmäismäärän puitteissa, liiallisen alijäämän korjaamiseen kestäväällä tavalla vuonna 2015 ja sen jälkeen asianmukaiseen etenemiseen kohti keskipitkän aikavälin tavoitetta kohdistuu riskejä.

- (9) Jotta julkisen talouden vakauttamisstrategian onnistuminen voitaisiin varmistaa, olisi tärkeää tukea julkisen talouden vakauttamista kattavilla rakenneuudistuksilla. Pitkän aikavälin kasvunäkymiä heikentää kasvua edistävien menojen (koulutus-, tutkimus- ja innovointimenot) vähäinen osuus. Terveystalouden odotetaan lisääntyvän huomattavasti keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä väestön ikääntyessä. Tästä aiheutuva julkisen talouden rasiudesta voitaisiin vähentää ja terveydenhuoltopalvelujen saatavuutta lisätä vahvistamalla perusterveydenhuoltoa ja lähetjärjestelmiä sekä parantamalla sairaalahoidon kustannustehokkuutta. Verosäännösten heikko noudattaminen on edelleen ongelma, joka näkyy erityisesti verohallinnon tehokkuustasossa ja verovelvollisille aiheutuvan hallinnollisen rasituksen määrässä. Puolassa on käytössä runsaasti alennettuja alv-kantoja, mikä vaikuttaa osaltaan EU:n suurimman alv-vajeen syntyyn. Se aiheuttaa tulonmenetyksiä ja lisää verosäännösten noudattamisesta aiheutuvia kustannuksia. Energiaverotus on suhteellisen alhaisella tasolla. Puolassa on toteutettu viime aikoina toimia finanssipoliittisen kehyksen parantamiseksi. Julkisen talouden kehitykselle olisi hyödyksi, jos maahan perustettaisiin täysivaltainen riippumaton finanssipoliittinen neuvosto, jonka tehtävänä olisi valvoa kansallisten finanssipoliittikan sääntöjen täytäntöönpanoa etukäteistarkastusten avulla, arvioida makrotalouden ja julkisen talouden ennusteita ja analysoida julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyyttä sekä arvioida finanssipoliittisten sääntöjen noudattamista jälkikäteen.
- (10) Nuorisotyöttömyys on viime vuoden aikana vähitellen lisääntynyt osittain siksi, että koulutusta ei ole edelleenkään kohdennettu riittävästi työmarkkinoiden tarpeisiin, ja siksi, että yhä suurempi osa nuorisosta ei ole työelämässä mutta ei myöskään koulutuksen piirissä. Ammattikoulutusjärjestelmän uudistus on parhaillaan käynnissä, mutta laadukkaan oppisopimuskoulutuksen ja työssäoppimisen saatavuutta on nuorisotakuun tavoitteiden mukaisesti parannettava edelleen, jotta voidaan lujittaa yhteistyötä oppilaitosten ja työnantajien välillä ja saavuttaa nuoret, jotka eivät ole rekisteröityneet työvoimapolvelujen piiriin. Jotta työntekijöiden taidot saataisiin vastaamaan paremmin työmarkkinoiden vaatimuksia, olisi kehitettävä myös elinikäistä oppimista, johon osallistuminen on erittäin vähäistä etenkin ikääntyneiden työntekijöiden parissa, joiden taidot ovat usein vanhentuneet. Työmarkkinoiden segmentoituminen jatkuu edelleen, sillä määräaikaista työsuhdetta ja yksityisoikeudellisia sopimuksia käytetään laajalti. Määräaikaisten työsuhdeten osuus on suuri erityisesti nuorilla. Usein väitetään, että määräaikaisten työsopimukset ovat työttömille keino päästä työmarkkinoille ja saada aikaa myöten vakituinen työsopimus. Tämä ei kuitenkaan näytä pitävän paikkaansa Puolassa useimpien työntekijöiden kohdalla, sillä siirtyminen määräaikaista työsuhdetta vakituisiin työsuhdettiin on vähäistä. Tämä heikentää tuottavuutta ja työvoiman laatua.
- (11) Naisten osallistuminen työmarkkinoille on edelleen vähäistä. Puola on toteuttanut useita toimenpiteitä naisten työvoimaosuuden parantamiseksi. On esimerkiksi parannettu päivähoitopalvelujen saatavuutta ja myönnetty lastentarhoille lisää julkista rahoitusta, jotta kannustettaisiin vanhempia lähettämään lapsensa esiopetukseen. Päivähoitopalvelujen saatavuus on silti edelleen heikkoa erityisesti maaseudulla, ja mahdollisuudet päästä esiopetuksen piiriin vaihtelevat. Ikääntyneiden työntekijöiden osallistuminen työmarkkinoille on Puolassa edelleen vähäistä. Varhaiseläkkeelle siirtymisen mahdollisuuksia on merkittävästi vähennetty,

mutta ikääntyneiden työntekijöiden työllistettävyyden parantamiseksi ja työurien pidentämiseksi on toteutettava lisätoimia. Kaivostyöläisten ja viljelijöiden erityiseläkejärjestelmien uudistaminen on edelleen haaste. Viljelijöiden sosiaaliturvarahasto (KRUS) kannustaa pienviljelijöitä pysyttelemään maataloussektorilla, mikä johtaa maaseudulla piilotyöttömyyteen ja ruokkii epävirallista taloutta. Kaivostyöläisillä taas on eläkeoikeuksien kertymiseen ja vähimmäistyövuosien määrään liittyviä etuoikeuksia. Kumpikin järjestelmä haittaa työvoiman liikkuvuutta eri alojen ja alueiden välillä.

- (12) Puolan T&K-menot kuuluvat EU-maiden alhaisimpiin, ja maa kuuluu heikoimmin suorituvien joukkoon myös innovointia laajemmin mittaavien indikaattorien perusteella. Yksityissektorin T&K-menot ovat erityisen alhaiset. Alhaisten T&K-menojen lisäksi yritysten tutkimus- ja innovaatiotoiminta on vähäistä eikä liiketoimintaympäristö kannusta riittävästi innovointia. Innovoinnin tukijärjestelmälle on Puolassa ollut tyypillistä pyrkimys riskien välttämiseen. Järjestelmä on perustunut lähinnä avustuksiin ja teknologian omaksumisen ja siirtämisen tukemiseen sen sijaan, että olisi tuettu aidosti uutta innovointiin. Nykyiset T&K-verokannustimet eivät edistä tehokkaasti kotimaista T&K-toimintaa yksityisellä sektorilla, ja niitä käyttävät vain suuryritykset. Puolalaiset yritykset ovat luottaneet laajalti teknologian omaksumiseen. Näin on voitu lisätä tuottavuutta ja talouskasvua, mutta nyt Puolan on pyrittävä kehittämään kotimaista innovointia. Puolalaisyritysten innovointivalmiuksien parantaminen, tutkimuksen ja teollisuuden välisten yhteyksien tiivistäminen ja koko innovointisykliin soveltuvien kohdennettujen välineiden kehittäminen muodostavat edelleen haasteen.
- (13) Kaikilla Puolan talouselämän aloilla on edelleen mahdollista saada erittäin suuret hyödyt lisäämällä energiatehokkuutta, jonka avulla voidaan tukea kasvua, lisätä kilpailukykyä ja vähentää edelleen Puolan energiariippuvuutta. Kotimainen energian tuotantokapasiteetti on vanhentunut ja sähköverkko edelleen kuormitettu, mutta suunnitellut energiaverkkojen yhteenliitettävyyden parantamiseksi naapurijäsenvaltioiden kanssa etenevät. Maakaasumarkkinoiden keskeisiä ongelmia ovat edelleen energialähteiden yksipuolisuus ja kilpailun puuttuminen.
- (14) Puolan alikehittynyt liikenne- ja laajakaistainfrastruktuuri on edelleen merkittävä kasvun pullonkaula. Etenkin rapistunut rautatieverkko kaipaa mittavia investointeja, jotta voidaan lisätä rautateiden kilpailukykyä ja parantaa maantie- ja rautatiekuljetusten epätasapainoa. Vain noin kolmasosa käytössä olevasta yhteensä 20 000 kilometrin rautatieverkostosta on teknisesti hyvässä kunnossa. Rautatiehankkeiden oikea-aikaiseen toteuttamiseen liittyy edelleen ongelmia. Resurssitehokkuutta voidaan lisätä jätahuoltoa kehittämällä.
- (15) Sopimusten täytäntöönpanon varmistaminen on Puolassa hidasta, ja menettelyt rakennuslupien saamiseksi pitkät ja raskaat. Verosäännösten noudattamisesta aiheutuvat kustannukset ovat korkeat, mikä on liiketoimintaympäristön kannalta merkittävä ongelma. Puola on edistynyt merkittävästi säännelyihin ammatteihin pääsyä helpottavan kunnianhimoisen uudistuksen toteuttamisessa.
- (16) Komissio on eurooppalaisen ohjausjakson osana analysoinut kattavasti Puolan talouspolitiikkaa. Se on arvioinut lähentymisohjelman ja kansallisen uudistusohjelman. Se on ottanut huomioon ei vain niiden merkityksen Puolan finanssipolitiikan sekä sosiaali- ja talouspolitiikan kestävyyskannalta vaan myös sen, ovatko ne EU:n sääntöjen ja ohjeiden mukaisia, koska unionin yleistä talouden ohjausta on tarpeen tehostaa antamalla EU:n tason panos tuleviin kansallisiin

päätöksiin. Eurooppalaisen ohjausjakson yhteydessä annetut komission suositukset ilmenevät jäljempänä esitettävistä suosituksista 1–6.

- (17) Neuvosto on tutkinut Puolan lähentymisohjelman tämän arvioinnin perusteella, ja sen lausunto⁶ ilmenee erityisesti jäljempänä esitettävästä suosituksesta 1,

SUOSITTAA, että Puola toteuttaa vuosina 2014 ja 2015 toimia, joilla se

1. lujittaa julkisen talouden strategiaa, jotta voidaan varmistaa liiallisen alijäämän korjaaminen kestäväällä tavalla viimeistään vuonna 2015 toteuttamalla neuvoston liiallista alijäämää koskevassa menettelyssä antamissa suosituksissa esitetty rakenteellinen sopeutus; sen jälkeen kun liiallinen alijäämä on korjattu, jatkaa vuotuisia rakenteellisia sopeutustoimia, joiden viitearvo on 0,5 prosenttia suhteessa BKT:hen, siihen asti, että keskipitkän aikavälin tavoite saavutetaan; julkisen talouden epätasapainotilojen korjaaminen kestäväällä tavalla edellyttää, että toteutetaan uskottavasti kunnianhimoisia rakenneuudistuksia, jotka lisäävät talouden sopeutumiskykyä ja edistävät kasvua ja työllisyyttä; leikkaa tätä varten kasvua edistäviä menoja mahdollisimman vähän, parantaa sosiaalipolitiikan kohdentamista ja menojen kustannustehokkuutta ja terveydenhuoltosektorin tehokkuutta yleensä, laajentaa veropohjaa puuttumalla alennettujen alv-kantojen laajaan käyttöön ja parantaa verosäännösten noudattamista erityisesti verohallintoa tehostamalla; perustaa riippumattoman finanssipoliittisen neuvoston;
2. lujittaa toimia nuorisotyöttömyyden vähentämiseksi esimerkiksi parantamalla edelleen koulutuksen kohdentamista työmarkkinoiden tarpeisiin lisäämällä oppisopimuskoulutuksen ja työssäoppimisen saatavuutta ja kehittämällä työvoimapalvelujen piiriin kuulumattomien nuorten tavoittamiseksi tehtävää kenttätyötä sekä oppilaitosten ja työnantajien yhteistyötä nuorisotakuun tavoitteiden mukaisesti; lisää aikuisten osallistumista elinikäiseen oppimiseen, jotta osaamistarjonnan ja osaamiskysynnän kohtaamista voidaan parantaa; torjuu työmarkkinoiden segmentoitumista tehostamalla toimia, joilla edistetään siirtymistä määräaikaista työsuhteesta vakituiseen työsuhteeseen ja rajoittamalla yksityisoikeudellisten sopimusten liiallista käyttöä;
3. jatkaa toimia, joilla lisätään naisten työvoimaosuutta, erityisesti toteuttamalla lisätoimia kohtuuhintaisten ja laadukkaiden päivähoitopalvelujen ja esiopetuksen saatavuuden parantamiseksi sekä varmistamalla näiden palvelujen rahoituksen jatkuvuuden; ottaa viljelijät yleisen eläkejärjestelmän piiriin alkaen siitä, että nopeutetaan viljelijöiden tulojen arviointia ja kirjaamista koskevan järjestelmän laatimista; lakkauttaa asteittain kaivostyöläisten oman eläkejärjestelmän ja siirtää heidät yleisen eläkejärjestelmän piiriin; tukee yleistä eläkeuudistusta tehostamalla toimia ikääntyneiden työntekijöiden työllistettävyyden parantamiseksi, jotta työmarkkinoilta poistumisikää voidaan myöhentää;
4. parantaa verokannustimien tuloksellisuutta T&K-toiminnan edistämiseksi yksityisellä sektorilla osana toimia, joilla lujitetaan yhteyksiä tutkimus-, innovaatio- ja teollisuuspolitiikan välillä, ja kohdentaa nykyiset välineet paremmin innovointisyklin eri vaiheisiin;
5. uudistaa ja laajentaa energian tuotantokapasiteettia ja parantaa koko energiaketjun tehokkuutta; nopeuttaa ja laajentaa sähköverkon ja naapurijäsenvaltioihin ulottuvien rajatylittävien liitäntäverkkojen ja Liettuaan ulottuvan kaasun liitäntäverkon kehittämistä; varmistaa viipymättä rautateiden investointihankkeiden tuloksellisen

⁶ Neuvoston asetuksen (EY) N:o 1466/97 9 artiklan 2 kohdan mukaisesti.

täytäntöönpanon ja parantaa alan hallinnollisia valmiuksia; nopeuttaa toimia laajakaistan kattavuuden lisäämiseksi; kehittää jätehuoltoa;

6. jatkaa liiketoimintaympäristön parantamista yksinkertaistamalla sopimusten täytäntöönpanoa ja rakennuslupiin liittyviä vaatimuksia; tehostaa toimia yrityksille verosäännösten noudattamisesta aiheutuvien kustannusten ja ajanhukan vähentämiseksi; saattaa päätökseen parhaillaan toteutettavan uudistuksen, jonka tarkoituksena on helpottaa pääsyä säänneltyihin ammatteihin.

Tehty Brysselissä

*Neuvoston puolesta
Puheenjohtaja*