

A TANÁCS AJÁNLÁSA**(2014. július 8.)****Lengyelország 2014. évi nemzeti reformprogramjáról, amelyben véleményezi Lengyelország 2014. évi konvergenciaprogramját**

(2014/C 247/19)

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 rendeletre ⁽¹⁾ és különösen annak 9. cikke (2) bekezdésére,

tekintettel az Európai Bizottság ajánlására,

tekintettel az Európai Parlament állásfoglalásaira,

tekintettel az Európai Tanács következtetéseire,

tekintettel a Foglalkoztatási Bizottság véleményére,

tekintettel a Gazdasági és Pénzügyi Bizottság véleményére,

tekintettel a szociális védelemmel foglalkozó bizottság véleményére,

tekintettel a Gazdaságpolitikai Bizottság véleményére,

mivel:

- (1) Az Európai Tanács 2010. március 26-án jóváhagyta a Bizottság „Európa 2020” elnevezésű, a gazdaságpolitikák fokozott összehangolásán alapuló, a növekedést és a foglalkoztatást 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 a Bizottság javaslatai alapján 2010. július 13-án 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 határozatot ⁽²⁾, amelyek együtt alkotják az „integrált iránymutatásokat”. A tagállamok felkérést kaptak, hogy nemzeti gazdaság- és foglalkoztatáspolitikájukban vegyék figyelembe az integrált iránymutatásokat.
- (3) A tagállamok állam-, illetve kormányfői 2012. június 29-én elfogadták a Növekedési és Munkahely-teremtési Paktumot, amely koherens keretet teremt a minden lehetséges ösztönzőt, jogi és szakpolitikai eszközöket felhasználó tagállami, uniós és euroövezeti 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 2013. július 9-én ajánlást ⁽³⁾ fogadott el Lengyelország 2013. évi nemzeti reformprogramjáról, valamint véleményezte Lengyelország 2012-2016-os időszakra vonatkozó aktualizált konvergenciaprogramját.

⁽¹⁾ HL L 209., 1997.8.2, 1. o., magyar nyelvű különkiadás, 10. fejezet, 1. kötet, 84. o.

⁽²⁾ A tagállamok foglalkoztatáspolitikáira vonatkozó 2014-es iránymutatásokról szóló, 2014. május 6-i 2014/322/EU tanácsi határozat (HL L 165., 2014.6.4., 49. o.) alapján 2014-re is érvényben marad.

⁽³⁾ HL C 217., 2013.7.30., 63. o.

- (5) A Bizottság 2013. november 13-án elfogadta az éves növekedési jelentést, amely elindította a gazdaságpolitikai koordináció 2014. évi európai szemeszterét. Ugyancsak 2013. november 13-án a Bizottság az 1176/2011/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet⁽¹⁾ alapján elfogadta a riasztási mechanizmus keretében készült jelentést, amelyben Lengyelországot nem sorolta azon tagállamok közé, amelyek vonatkozásában részletes vizsgálatra kerül sor.
- (6) Az Európai Tanács 2013. december 20-án elfogadta a pénzügyi stabilitás, a költségvetési konszolidáció és a növekedést ösztönző intézkedések biztosítására irányuló prioritásokat. Hangsúlyozta, hogy differenciált és növekedést elősegítő 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 2014. április 24-én benyújtotta 2014. évi nemzeti reformprogramját és 2014. évi konvergenciaprogramját. A kapcsolódási pontok figyelembevételére érdekében a két program értékelésére egyidejűleg került sor.
- (8) A 2014. évi konvergenciaprogramban szereplő költségvetési stratégia célja, hogy 2015-ig a Szerződésben a GDP 3 %-ában meghatározott referenciaérték alá szorítsák a hiányt, és 2018-ra elérjék a középtávú célt. A középtávú cél (strukturális értelemben a GDP -1 %-a) szigorúbb, mint amit a Stabilitási és Növekedési Paktum előír. A 2014. évi konvergenciaprogramban szereplő, az államháztartási hiányra vonatkozó célok összhangban vannak a túlzott hiány időben történő kiigazításával. Emellett, miközben az (újraszámított) strukturális kiigazítás 2014-ben összhangban van a túlzott hiány-eljárás keretében tett tanácsi ajánlással, 2015-ben elmarad az előírt javulástól. A túlzott hiány tervezett kiigazítását követő években a tervezett (újraszámított) éves előrelépés a középtávú célok felé alacsonyabb a Stabilitási és Növekedési Paktum által előírtnál. Ezért a program célkitűzései részben vannak összhangban a Stabilitási és Növekedési Paktum követelményeivel. A bruttó államadósság az előrejelzések szerint a GDP 60 %-a alatt marad a programidőszakban. A lengyel hatóságok előrejelzése szerint a 2013. évi, a GDP 57,1 %-át kitevő értékről 2014-ben meredeken, 49,5 %-ra csökken, elsősorban a nyugdíjalapban lévő eszközök nagy mértékű, egyszeri transzferjének köszönhetően, majd 2015-ben ezen a szinten marad. A konvergenciaprogramban szereplő költségvetési előrejelzéseket alátámasztó makrogazdasági forgatókönyv 2014-re megalapozott, 2015-re viszont optimista – a reál GDP növekedése 3,8 %-os (azaz magasabb a Bizottság szolgálatainak 2014. tavaszi előrejelzésében szereplő 3,4 %-nál). A Tanács a konvergenciaprogramnak és a bizottsági előrejelzésnek az 1466/97/EK rendelet értelmében általa végzett értékelése alapján úgy véli, hogy bár Lengyelország várhatóan az államháztartási hiány Tanács által 2014-re ajánlott felső korlátja alatt marad, 2015-ben veszélyben van a túlzott hiány fenntartható kiigazítása, azt követően pedig a középtávú célokhoz vezető megfelelő kiigazítási pálya követése.
- (9) A költségvetési konszolidációs stratégia sikerének biztosítása érdekében fontos, hogy átfogó strukturális reformok támasszák alá a költségvetési konszolidációt. A növekedést ösztönző kiadások (oktatás, kutatás és innováció) alacsony aránya gátolja a hosszú távú növekedési kilátásokat. Az előregedő társadalom következtében közép- és hosszú távon várhatóan jelentősen megnőnek az egészségügyi kiadások. Az államháztartásra nehezedő teher csökkenthető, az egészségügyi ellátáshoz való hozzáférés pedig javítható lenne az alapellátás és a betegirányítási rendszerek megerősítésével, és a kórházi ápolás terén meglévő költséghatékonyság-fokozó potenciál kiaknázásával. Az adószabályok betartásának alacsony szintje továbbra is problémát jelent, különösen az adóhatóságok hatékonysága és az adófizetőkre nehezedő adminisztratív teher nagysága tekintetében. Lengyelország ugyanakkor a közelmúltban cselekvési tervet tett közzé az adózási fegyelemnek és az adóigazgatás hatékonyságának a 2014 és 2017 közötti időszakban történő javítása céljából. Lengyelország a csökkentett héakulcsok kiterjedt rendszerével rendelkezik, ez is hozzájárul ahhoz, hogy az Unióban itt a legnagyobb a héabevétel-kiesés. Emellett bevételkiesést okoz és megnöveli az adószabályok betartásának költségét. Az energiaadók mértéke viszonylag alacsony. A közelmúltban lépések történtek a lengyel költségvetési keret javítására. Mindazonáltal a keret profitálna egy teljes jogú, független költségvetési tanács bevezetéséből, amely a költségvetési szabályok betartásának előzetes ellenőrzéséért, a makrogazdasági és költségvetési előrejelzések értékeléséért, az államháztartás hosszú távú fenntarthatóságának elemzéséért, valamint a költségvetési szabályok betartásának utólagos ellenőrzéséért lenne felelős.

⁽¹⁾ Az Európai Parlament és a Tanács 2011. november 16-i 1176/2011/EU rendelete a makrogazdasági egyensúlyhiányok megelőzéséről és kiigazításáról (HL L 306., 2011.11.23., 25. o.)

- (10) Az ifjúsági munkanélküliség az elmúlt év során fokozatosan nőtt – ez részben az oktatási rendszer által kínált végzettségek és a munkaerő-piaci igények közötti összhang folyamatos hiányának tudható be, részben pedig annak, hogy egyre nő azon fiatalok aránya, akik nem foglalkoztatottak, oktatásban és képzésben nem részesülnek. A szakképzési rendszer megreformálására tett, folyamatban lévő erőfeszítések ellenére továbbra is szükség van arra, hogy az ifjúsági garancia céljaival összhangban megkönnyítsék a jó minőségű tanulószereződéses gyakorlati képzéshez és munkaalapú tanuláshoz való hozzáférést, megerősítsék az iskolák és munkaadók közötti együttműködést és felkarolják a nem regisztrált fiatalokat. Az egész életen át tartó tanulás kontextusában ugyancsak kiemelten fontos a készségek munkaerő-piaci követelményekhez igazítása; az egész életen át tartó tanulásban való részvétel továbbra is nagyon alacsony, különös tekintettel az idősebb munkavállalókra, akiknek kompetenciái gyakran elavultak. A munkaerőpiac szegmentációja továbbra is fennáll, széles körben elterjedt a határozott idejű munkaszerződések alkalmazása és a polgári jogi szerződés alapján történő foglalkoztatás. A határozott idejű foglalkoztatás aránya különösen magas a fiatalok körében. Bár a határozott idejű munkaszerződéseket gyakran úgy tekintik, hogy azok a munkanélküliek munkaerőpiacra való belépésének eszközéül és a későbbi határozatlan idejű szerződések kapujául szolgálnak, úgy tűnik, Lengyelországban ez a munkavállalók többsége esetében nem igaz: a határozott idejű foglalkoztatásról határozatlan idejű foglalkoztatásra való áttérés aránya alacsony, ez pedig negatívan befolyásolja a termelékenységet és a humán tőke minőségét.
- (11) A nők munkaerő-piaci részvétele továbbra is alacsony. Lengyelország számos intézkedést hozott a nők foglalkoztatásának javítására, többek között javították a kisgyermek-gondozási szolgáltatások (bölcsődék) elérhetőségét és megnövelték az óvodák állami finanszírozásának összegét, hogy ezzel ösztönözzék a szülőket az iskola előtti nevelési intézmények igénybe vételére. Mindazonáltal a kisgyermek-gondozási szolgáltatások rendelkezésre állása – különösen a vidéki területeken – továbbra is alacsony, az iskola előtti neveléshez való hozzáférés terén pedig változatlanul különbségek figyelhetők meg. Az idősebb munkavállalók munkaerő-piaci részvétele továbbra is alacsony Lengyelországban. Jelentősen szűkültek az előrehozott nyugdíj igénybevételére rendelkezésre álló lehetőségek, de további erőfeszítésekre van szükség az idősebb munkavállalók foglalkoztathatóságának javításához és a munkával töltött évek eredményes meghosszabbításához. Továbbra is kihívást jelent a bányászok és a mezőgazdasági termelők különleges nyugdíjrendszerének reformja. A mezőgazdasági termelők nyugdíjrendszere (KRUS) ösztönzőket teremt a mezőgazdasági kistermelők ágazatban maradásához, ezáltal rejtett munkanélküliséget okoz a vidéki területeken és ösztönzi az informális gazdaságot. A bányászok továbbra is kiváltságokat élveznek a nyugdíjjogosultság és az előírt minimális munkaviszony terén. Mindkét nyugdíjrendszer gátolja a munkaerő szektorális és területi mobilitását.
- (12) Lengyelország a legalacsonyabb K+F-kiadásokkal rendelkező tagállamok közé tartozik, és a tágabb innovációs mutatók terén az egyik legrosszabban teljesítő ország. Különösen alacsony a magánszektor K+F kiadásainak szintje. Az alacsony K+F kiadásokhoz a vállalkozások gyenge kutatási és innovációs tevékenysége és az innovációt nem kellő mértékben ösztönző üzleti környezet társul. Lengyelországban az innovációt támogató rendszer kockázatkerülő, elsősorban támogatásokra épül és a technológiatranszfert és -abszorpciót támogatja, a valóban új innovációra kifejtett nagy hatás nélkül. A K+F terén már létező adókedvezmények nem tudják hatékonyan ösztönözni a magánszektor belső K+F-jét, és azokat csak nagyvállalatok veszik igénybe. A lengyel vállalkozások nagymértékben támaszkodnak a technológia abszorpciójára. Jóllehet ez sikeresen biztosította a termelékenység- és gazdasági növekedést, Lengyelországnak most már el kell mozdulnia egy inkább saját innováció-alapú modell felé. A lengyel vállalkozások innovációs kapacitásának növelése, a tudomány és az ipar közötti kapcsolatok javítása, valamint a teljes innovációs ciklusra szabott, célzott eszközök kidolgozása továbbra is kihívást jelent.
- (13) A lengyel gazdaság minden ágazata esetében még mindig nagyon nagy potenciális nyereség rejlik az energiahatékonyság javításában – e nyereségből támogatható a növekedés, javítható a versenyképesség és csökkenthető Lengyelország energiatartóssága. A belföldi energiatermelési kapacitás előregedőben van, a villamosenergia-hálózat továbbra is zsúfolt, de már folyamatban vannak azok a projektek, amelyek több, a szomszédos tagállamokkal való összeköttetést biztosító rendszerösszekötő kapacitás létrehozását célozzák. A földgázpiac esetében a legfőbb probléma a diverzifikáció és a verseny hiánya maradt.
- (14) Lengyelország alulfejlett közlekedési és széles sávú vezetékes infrastruktúrája a növekedés jelentős gátját képezi. Mindenekelőtt jelentős beruházásra van szükség a leromlott állapotú vasúti hálózatba a vasúti ágazat versenyképességének javítása, valamint a vasúti és a közúti szállítás közötti jobb egyensúly kialakítása érdekében. Az üzemeltetett mintegy 20 000 km vasútvonalnak csak nagyjából az egyharmada van jó műszaki állapotban. Folytatódnak a vasúttal kapcsolatos projektek időben történő végrehajtását érintő problémák. Az erőforrás-hatékonyság javítható a hulladékkezelés javításával.

- (15) A szerződések betartatása Lengyelországban hosszadalmas, az építési engedély megszerzéséhez szükséges eljárás pedig hosszú és nehézkes. Az adómegfelelési költségek magasak, ami jelentős probléma az üzleti környezetben. Lengyelország jelentős haladást ért el a szabályozott szakmákhoz való hozzáférés megkönnyítését célzó, ambiciózus reform végrehajtása terén.
- (16) Az európai szemeszterrel összefüggésben a Bizottság elvégezte Lengyelország gazdaságpolitikájának átfogó elemzését, értékelt a nemzeti reformprogramot és a konvergenciaprogramot. 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 Unió átfogó gazdasági kormányzását az uniós szempontoknak a jövőbeli nemzeti döntésekbe való beépítésével kell megerősíteni. Az alábbi 1–6. ajánlás tükrözi a Bizottság európai szemeszter keretében tett ajánlásait.
- (17) A Tanács ezen értékelés fényében megvizsgálta a konvergenciaprogramot, és arról alkotott véleményét⁽¹⁾ különösen az alábbi 1. ajánlás tükrözi.

AJÁNLIJA, hogy Lengyelország 2014-2015-ben tegyen intézkedéseket a következők érdekében:

1. Erősítse meg a költségvetési stratégiát annak érdekében, hogy a túlzothány-eljárás során a Tanács ajánlásában meghatározott strukturális kiigazítási erőfeszítést végrehajtva 2015-ig fenntartható módon megszüntesse a túlzott hiányt. A túlzott hiány kiigazítását követően a középtávú cél eléréséig viszonyítási alapként törekedjen a GDP 0,5 %-át kitevő éves strukturális kiigazítás elérésére. A költségvetési egyensúlyhiány tartós korrekciója ambiciózus strukturális reformok hiteles végrehajtását teszi szükségessé a kiigazítási kapacitás növelése, valamint a növekedés és a foglalkoztatás élénkítése érdekében. E tekintetben minimalizálja a növekedést serkentő beruházások csökkentését, javítsa a szociálpolitika célzottságát, a kiadások költséghatékonyságát és összességében a hatékonyságot az egészségügyi szektorban, például a csökkentett héakulcsok kiterjedt rendszerének problémáját kezelve szélesítse az adóalapot és javítsa az adószabályok betartását, mindenekelőtt az adóhatóságok hatékonyságának növelése révén. Hozzon létre független költségvetési tanácsot.
2. Az ifjúsági garancia céljaival összhangban fokozza az ifjúsági munkanélküliség csökkentésére tett erőfeszítéseit különösen a következők révén: az oktatást igazítsa jobban a munkaerő-piaci igényekhez, javítsa a tanulószerveződéses gyakorlati képzéshez és munkaalapú tanuláshoz való hozzáférést, erősítse meg a nem regisztrált fiatalok felkarolását és az iskolák és munkaadók közötti együttműködést. Fokozza a felmotték részvételét az egész életen át tartó tanulásban, hogy a készségek kínálatát a kereslethez igazítsa. Küzdjön a munkaerő-piaci szegmentáció ellen a határozott idejűről az állandó foglalkoztatásra való átállás javítása révén, valamint a polgári jogi szerződések túlzott alkalmazásának csökkentésével.
3. Folytassa a nők munkaerő-piaci részvételének javítására irányuló erőfeszítéseit, mindenekelőtt a megfizethető, jó minőségű gyermekgondozási szolgáltatások és iskola előtti nevelés elérhetőségének javítására irányuló, további lépésekkel és a stabil finanszírozás biztosításával. Vonja be a mezőgazdasági termelőket az általános nyugdíjrendszerbe, kezdve ezt a mezőgazdasági termelők bevételeinek értékelésére és nyilvántartására szolgáló rendszer létrehozásának felgyorsításával. 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 ösztönző erőfeszítések fokozásával.
4. A kutatás, innováció és iparpolitika közötti kapcsolat erősítésére irányuló erőfeszítések részeként javítsa a magánszektor K+F-jének ösztönzését szolgáló adókedvezmények hatékonyságát és tegye célzottabbá az innovációs ciklus különböző szakaszaira irányuló, meglévő eszközöket.

⁽¹⁾ Az 1466/97/EK rendelet 9. cikkének (2) bekezdése szerint.

5. Újítsa meg és bővítsé az energiatermelési kapacitást és javítsa a hatékonyságot az energiaellátási lánc egészében. Gyorsítsa fel és terjessze ki a villamosenergia-hálózat fejlesztését, beleértve a szomszédos tagállamokkal való összeköttetést biztosító, határokon átnyúló rendszerösszekötő kapacitásokat, és dolgozza ki a földgázellátás Litvániával való összeköttetését biztosító rendszerösszekötő kapacitást. Biztosítsa a vasúti beruházási projektek további késedelem nélküli, hatékony végrehajtását és javítsa ezen ágazat adminisztratív kapacitását. Gyorsítsa fel a vezetékes széles sávú lefedettség növelésére irányuló erőfeszítéseit. Javítsa a hulladékkezelést.
6. Tegyen további lépéseket az üzleti környezet javítására a szerződések érvényesíthetőségének és az építési engedélyek követelményeinek egyszerűsítése révén. Fokozza a vállalkozások által az adószabályok betartására fordított idő és költség csökkentésére irányuló erőfeszítéseket. Fejezze be a szabályozott szakmákhoz való hozzáférés megkönnyítését célzó, folyamatban lévő reformokat.

Kelt Brüsszelben, 2014. július 8-án.

a Tanács részéről

az elnök

P. C. PADOAN
