

**A TANÁCS AJÁNLÁSA****(2015. július 14.)****Lengyelország 2015. évi nemzeti reformprogramjáról, amelyben véleményezi Lengyelország 2015. évi konvergenciaprogramját**

(2015/C 272/24)

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 <sup>(1)</sup> 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. A 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 2015. július 14-én elfogadta a tagállamok és az Unió gazdaságpolitikáira vonatkozó átfogó iránymutatásokról szóló ajánlást, 2010. október 21-én pedig elfogadta a tagállamok foglalkoztatáspolitikáira vonatkozó iránymutatásokról szóló határozatot <sup>(2)</sup>. Ezek együttesen alkotják az „integrált iránymutatásokat”, és a tagállamok felkérést kaptak, hogy nemzeti gazdaság- és foglalkoztatáspolitikájukban vegyék figyelembe ezeket.
- (3) A Tanács 2014. július 8-án ajánlást <sup>(3)</sup> fogadott el Lengyelország 2014. évi nemzeti reformprogramjáról, valamint véleményezte Lengyelország 2014. évi aktualizált konvergenciaprogramját.
- (4) A Bizottság 2014. november 28-án elfogadta az éves növekedési jelentést, amely elindította a gazdaságpolitikai koordináció 2015. évi európai szemeszterét. Ugyancsak 2014. november 28-án a Bizottság az 1176/2011/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet <sup>(4)</sup> alapján elfogadta a riasztási mechanizmus keretében készült jelentést, amelyben Lengyelországot nem sorolta azon tagállamok közé, amelyek vonatkozásában részletes vizsgálatra kerül sor.
- (5) Az Európai Tanács 2014. december 18-án jóváhagyta a beruházások ösztönzéséhez, a strukturális reformok intenzívebb folytatásához és a felelősségteljes, növekedésbarát költségvetési konszolidációhoz szükséges prioritásokat.

<sup>(1)</sup> HL L 209., 1997.8.2., 1. o.

<sup>(2)</sup> Ezeket 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.) érvényben hagyta.

<sup>(3)</sup> A Tanács 2014. július 8-i ajánlása Lengyelország 2014. évi nemzeti reformprogramjáról, amelyben véleményezi Lengyelország 2014. évi konvergenciaprogramját (HL C 247., 2014.7.29., 97. o.).

<sup>(4)</sup> 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.).

- (6) A Bizottság 2015. február 26-án közzétette a Lengyelországra vonatkozó 2015. évi országjelentését. Az országjelentésben a Bizottság megvizsgálta a 2014. július 8-án elfogadott országspecifikus ajánlások tekintetében Lengyelország által elért eredményeket.
- (7) Lengyelország 2015. április 29-én benyújtotta 2015. évi nemzeti reformprogramját, 2015. április 30-án pedig 2015. évi konvergenciaprogramját. A kapcsolódási pontok figyelembevétele érdekében a két program értékelésére egyidejűleg került sor.
- (8) A túlzothiany-eljárás 2015. júniusi megszüntetését <sup>(1)</sup> követően Lengyelország jelenleg a Stabilitási és Növekedési Paktum prevenciók ágához tartozik. A 2015. évi konvergenciaprogramjában közölt tervei szerint a kormány az államháztartási hiányt a GDP 3,2 %-áról 2015-re fokozatosan a GDP 2,7 %-ára, majd 2018-ra a GDP 1,2 %-ára csökkenti. A Bizottság 2015. tavaszi előrejelzése alapján úgy tekinthető, hogy a túlzott hiány korrekciója már 2014-re – azaz egy évvel a határidő előtt – megvalósult, mivel a Szerződés szerint a GDP 3 %-ában meghatározott referenciaértéket meghaladó hiányt a rendszerszintű nyugdíjreformmal járó nettó költségvetési kiadások indokolják. A kormány konvergenciaprogramban felvázolt tervei szerint – a GDP 1 %-ának megfelelő strukturális hiányként meghatározott – középtávú költségvetési célt 2019-re teljesítenék. A GDP-arányos államadósság 2015-ben 51,7 %-on tetőzik, majd annak mértékét a kormány 2018-ra 49,1 %-ra tervezi csökkenteni. A költségvetési előrejelzéseket alátámasztó makrogazdasági forgatókönyv 2015-re vonatkozóan megalapozott, 2016-ra vonatkozóan optimista. Az átfogó értékelés alapján Lengyelország 2015-ben várhatóan eleget fog tenni a középtávú költségvetési cél elérése érdekében előírt kiigazításnak, mivel a nettó kiadásnövekedés a referenciaérték alatt marad. A 2016-tól kezdődő időszakra kitűzött hiánycélok elérését támogató intézkedések nincsenek kellőképpen kidolgozva. A Bizottság 2015. tavaszi előrejelzése alapján fennáll a kockázata annak, hogy 2016-ban némileg eltérnek az előírt kiigazítástól, mivel a strukturális kiigazítás mértéke elmarad a követelménytől. Ezért 2016-ban további intézkedésekre lesz szükség. A konvergenciaprogram értékelése alapján és a Bizottság 2015. tavaszi előrejelzésének figyelembevételével a Tanács véleménye szerint Lengyelország várhatóan nagyrészt meg fog felelni a Stabilitási és Növekedési Paktum rendelkezéseinek. A kedvezményes héamértékek jelenlegi kiterjedt alkalmazásának visszafogása és az adóigazgatás hatékonyságának fokozása révén növelhetőek lennének az adóbevételek.
- (9) Lengyelország költségvetési kerete számára kedvező lenne egy, a költségvetési szabályok betartásának előzetes és utólagos értékeléséért, a makrogazdasági és költségvetési előrejelzések értékeléséért, valamint az államháztartás hosszú távú fenntarthatóságának elemzéséért felelős független testület létrehozása, akár önálló intézményként, akár egy már működő intézmény keretein belül.
- (10) 2013 végén Lengyelország visszafordította a nyugdíjrendszer 1999-es reformját. Bár az 1999-es rendszerszintű nyugdíjreform visszafordítása rövid távon enyhítette a költségvetésre nehezedő terhet, nem segíti elő az államháztartás hosszú távú fenntarthatóságát, mivel a magasabb társadalombiztosítási járulékokból és az alacsonyabb kamatfizetésekből származó rövid távú előnyöket ellensúlyozzák a jövőben az állami nyugdíjpillérből kifizetendő magasabb nyugdíjterhek. Összességében az 1999. évi rendszerszintű nyugdíjreform visszafordítása hosszabb távon kockázatot jelent a lengyel államháztartásra.
- (11) A mezőgazdasági termelők és a bányászok részére biztosított társadalombiztosítási kedvezmények továbbra is hátráltatják a szakmai mobilitást, és jelentős költséget jelentenek az államháztartás számára. Ezek a kedvezményes rendszerek visszatartják az embereket attól, hogy termelékenyebb ágazatokban helyezkedjenek el, rejtett munkanélküliséget okoznak, és az alacsony járulékok miatt jelentős terheket rónak az adófizetőkre. 2014-ben a lengyel mezőgazdasági ágazat a munkaerő 11,5 %-át foglalkoztatta, ami az uniós átlag több mint kétszerese, miközben a bruttó nemzeti összterméknek mindössze 3,3 %-át állítja elő. A mezőgazdasági termelők társadalombiztosítási rendszeréhez nyújtott állami támogatások mértéke a GDP közel 1 %-ának felel meg, a bányászok nyugdíjaival összefüggő kiadások pedig a GDP 0,5 %-ának megfelelő mértékűek. A befizetett járulékok és a kapott juttatások közötti kapcsolat laza, és a járulékok többnyire átalánymértéken alapulnak. A magas jövedelemmel rendelkező mezőgazdasági termelőket nem lehet szisztematikusan kizárni a rendszerből, amely így ki van téve a visszaéléseknek. A mezőgazdasági termelőkre vonatkozó társadalombiztosítási rendszer reformjának legfontosabb első lépése egy, a mezőgazdasági termelők jövedelmének nyilvántartására és értékelésére szolgáló rendszer bevezetése lenne.
- (12) Lengyelországban továbbra is szegmentált a munkaerőpiac. Az Unión belül Lengyelországban a legmagasabb a határozott időre szóló munkaszerződéssel foglalkoztatottak aránya, miközben alacsony a határozott időre szóló foglalkoztatásból az állandó munkaviszonyba átkerülők aránya, és a bérkülönbségek az Unión belül itt a legmagasabbak. A merev elbocsátási szabályok, a hosszadalmas igazságszolgáltatási eljárások és a munkáltatókat sújtó egyéb terhek a munkaadókat a határozott idejű szerződések és az atipikus foglalkoztatási formák alkalmazása felé terelik. Emellett a munka törvénykönyve hatálya alá tartozó foglalkoztatás magasnak tartott költségei a polgári jogi szerződések (*umowy cywilnoprawne*) alapján történő foglalkoztatás túlságosan kiterjedt alkalmazásához vezetnek, ami a munkaadók számára az alacsonyabb társadalombiztosítási járulékok miatt előnyös. Az ilyen típusú – alacsonyabb járulékfizetési kötelezettséggel járó – szerződések magas aránya ugyanakkor csökkenti a

(1) A Tanács (EU) 2015/1026 határozata (2015. június 19.) a Lengyelországban fennálló túlzott hiányról szóló 2009/589/EK határozat hatályon kívül helyezéséről (HL L 163., 2015.6.30., 37. o.).

színvonalas elérhető munkahelyek számát, különösen a fiatalok foglalkoztatása esetében. Az ifjúsági munkanélküliség magas, ennek részben egyfelől a jelentkezők végzettsége és készségei, másfelől a munkaerő-piaci igények közötti eltérés az oka. Folytatni kell tehát a szakképzés rendszerének megújítására irányuló erőfeszítéseket, és növelni kell az egész életen át tartó tanulásban részt vevők arányát. A nők munkaerő-piaci részvétele továbbra is alacsony. E probléma megoldása érdekében Lengyelország szélesebb körben biztosít hozzáférést az iskola előtti nevelés létesítményeihez, ugyanakkor a kisgyermek-gondozási szolgáltatások elérhetősége tekintetében Lengyelország továbbra is az Unió legrosszabbul teljesítő országai között van.

- (13) A vasúti ágazat a magas pályahasználati díjak és az elégtelen nemzeti finanszírozás miatt rossz helyzetben van. A szabályozási és igazgatási feltételek miatt a projektek megtervezése és végrehajtása jellemzően hosszadalmas és körülményes. Bár az elmúlt időszak jogszabályi változásai kedvező hatással járhatnak a vasúti közlekedésben, vélhetően nem befolyásolják majd a 2007–2013-as programozási időszakban elindított beruházási projekteket. Ugyanakkor a 2014–2020-as időszak során a vasúti ágazatra fordított uniós finanszírozás mértéke jelentősen emelkedni fog.
- (14) Az európai szemeszter keretében a Bizottság elvégezte Lengyelország gazdaságpolitikájának átfogó elemzését, és azt közzétette a 2015. évi országjelentésben. A Bizottság értékelte továbbá a konvergenciaprogramot és a nemzeti reformprogramot, valamint az előző években Lengyelországnak címzett ajánlások végrehajtása érdekében hozott intézkedéseket. Figyelembe vette nemcsak a programoknak 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 európai szemeszter keretében tett ajánlásokat az alábbi 1–4. ajánlás tükrözi.
- (15) A Tanács ezen értékelés fényében megvizsgálta a konvergenciaprogramot, és arról alkotott véleményét<sup>(1)</sup> különösen az alábbi 1. ajánlás tükrözi,

AJÁNlja, hogy Lengyelország 2015–2016-ban tegyen intézkedéseket a következők érdekében:

1. A túlzott hiány korrekcióját követően a középtávú költségvetési cél elérése érdekében mind 2015-ben, mind 2016-ban hajtson végre a GDP 0,5 %-ának megfelelő költségvetési kiigazítást. Hozzon létre független költségvetési tanácsot. Szélesítse az adóalapot, mindenekelőtt azzal, hogy korlátozza a kedvezményes héamértékek kiterjedt rendszerének alkalmazását.
2. A mezőgazdasági termelőkre és a bányászokra vonatkozó nyugdíjrendelkezéseket kezdje el hozzáigazítani a többi munkavállalóra vonatkozó rendelkezésekhez, és fogadjon el menetrendet a progresszív módon megvalósuló teljes körű hozzáigazításra; hozza létre a mezőgazdasági termelők jövedelmének értékelésére és nyilvántartására szolgáló rendszert.
3. Hozzon munkaerő-piaci intézkedéseket a határozott idejű szerződésekre és a polgári jogi szerződésekre épülő foglalkoztatás túlzott mértékű alkalmazásának visszaszorítása érdekében.
4. Számolja fel a vasúti beruházási projektek akadályait.

Kelt Brüsszelben, 2015. július 14-én.

*a Tanács részéről*  
*az elnök*  
P. GRAMEGNA

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