

A TANÁCS AJÁNLÁSA**(2017. július 11.)****Lengyelország 2017. évi nemzeti reformprogramjáról, amelyben véleményezi Lengyelország 2017. évi konvergenciaprogramját**

(2017/C 261/20)

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) A Bizottság 2016. november 16-án elfogadta az éves növekedési jelentést, amely elindította a gazdaságpolitikai koordináció 2017. évi európai szemeszterét. Az Európai Tanács a 2017. március 9–10-i ülésén jóváhagyta az éves növekedési jelentés prioritásait. A Bizottság az 1176/2011/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet ⁽²⁾ alapján 2016. november 16-án elfogadta a riasztási mechanizmus keretében készült jelentést, amelyben Lengyelországot nem sorolta azon tagállamok közé, amelyek vonatkozásában részletes vizsgálatra kerülne sor.
- (2) A Lengyelországra vonatkozó 2017. évi országjelentést 2017. február 22-én tették közzé. A Bizottság értékelte a Tanács által 2016. július 12-én elfogadott országspecifikus ajánlások és az előző években Lengyelországnak címzett ajánlások végrehajtása érdekében hozott intézkedéseket, valamint az Európa 2020 stratégia nemzeti szintre lebontott célkitűzései kapcsán Lengyelország által elért eredményeket.
- (3) Lengyelország 2017. április 28-án benyújtotta 2017. évi nemzeti reformprogramját és 2017. évi konvergenciaprogramját. A kapcsolódási pontok figyelembevétele érdekében a két program értékelésére egyidejűleg került sor.
- (4) A 2014–2020-as időszakra vonatkozó európai strukturális és beruházási alapok programozását a vonatkozó országspecifikus ajánlások figyelembevételével alakították ki. Az 1303/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet ⁽³⁾ 23. cikke szerint, amennyiben az a vonatkozó tanácsi ajánlások végrehajtásának elősegítése érdekében szükséges, a Bizottság kérheti egy tagállamtól partnerségi megállapodásának és releváns programjainak

⁽¹⁾ HL L 209., 1997.8.2., 1. o.

⁽²⁾ 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.).

⁽³⁾ Az Európai Parlament és a Tanács 2013. december 17-i 1303/2013/EU rendelete az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra, a Kohéziós Alapra, az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó közös rendelkezések megállapításáról, az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1083/2006/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről (HL L 347., 2013.12.20., 320. o.).

felülvizsgálatát és az azok módosítására vonatkozó javaslatot. A Bizottság az európai strukturális és beruházási alapok eredményességét és a gondos gazdasági irányítást összekapcsoló intézkedések alkalmazására vonatkozó iránymutatásokban további részletekkel szolgált arról, hogyan alkalmazná az említett rendelkezést.

- (5) Lengyelország jelenleg a Stabilitási és Növekedési Paktum prevenció ágához tartozik. 2017. évi konvergencia-programja szerint a kormány az államháztartási egyenleget fokozatosan, a 2016-ban a GDP 2,4 %-át kitevő hiányról 2020-ra a GDP 1,2 %-ának megfelelő hiányra tervezi javítani. A középtávú költségvetési cél – a GDP 1 %-ának megfelelő strukturális hiány – 2020-ig, vagyis a programidőszak során várhatóan nem fog teljesülni. A 2017. évi konvergenciaprogram szerint a GDP-arányos államadósság a 2016. évi 54,4 %-ról 2017-ben várhatóan 55,3 %-ra nő, majd 2020-ra 52,1 %-ra csökken. A költségvetési előrejelzéseket alátámasztó makrogazdasági forgatókönyv optimista.
- (6) A Tanács 2016. július 12-i ajánlása szerint Lengyelországnak 2017-ben a GDP 0,5 %-ának megfelelő mértékű éves költségvetési kiigazítást kell végrehajtania a középtávú költségvetési cél elérése érdekében. A Bizottság 2017. tavaszi előrejelzése alapján fennáll a kockázata annak, hogy 2017-ben bizonyos mértékű eltérés lesz az ajánlott kiigazítástól.
- (7) Költségvetési helyzete fényében Lengyelországnak 2018-ban várhatóan további kiigazítást kell végrehajtania középtávú költségvetési célja, a GDP 1 %-ának megfelelő strukturális hiány elérése érdekében. A Stabilitási és Növekedési Paktum keretében közösen elfogadott kiigazítási mátrix alapján ez a kiigazítás a nettó elsődleges államháztartási kiadások legfeljebb 3,7 %-os nominális növekedését⁽¹⁾ jelenti 2018-ban. Ez a GDP 0,5 %-át kitevő strukturális kiigazításnak felel meg. Változatlan politikát feltételezve fennáll annak a veszélye, hogy az ország 2018-ban jelentősen el fog térni az előírt kiigazítástól. A Tanács összességében úgy véli, hogy Lengyelországnak készen kell állnia további intézkedések megtételére 2017-ben, 2018-tól kezdődően pedig még további intézkedésekre lesz szükség a Stabilitási és Növekedési Paktum rendelkezéseinek való megfelelés érdekében. Mindazonáltal az 1466/97/EK rendeletben foglaltak szerint a költségvetési tervek és eredmények értékelése során a konjunkturális körülmények figyelembevételével kell megvizsgálni a tagállamok költségvetési egyenlegét. Amint azt a 2017. évi európai szemeszterről szóló, ezen országspecifikus ajánlásokat kísérő bizottsági közlemény is nyomatékosítja, a 2018-as költségvetési eredmények értékelése során megfelelően figyelembe kell venni azt a célt, amely egy olyan költségvetési irányvonal megvalósítására vonatkozik, amely hozzájárul mind a folyamatban lévő gazdaságélénkítés megerősítéséhez, mind pedig a lengyel államháztartás fenntarthatóságának biztosításához. Ebben az összefüggésben a Tanács nyugtázza, hogy a Bizottság az 1466/97/EK rendeletben foglaltaknak megfelelő átfogó értékelést kíván végezni, különös tekintettel Lengyelország konjunkturális helyzetére.
- (8) A 2017. évi országjelentés szerint némi előrelépés történt az adóbehajtás javítása terén, mivel Lengyelország számos reformot hajtott végre az adórendszer szigorítása céljából. Ezeknek az adóbehajtásra gyakorolt teljes körű hatását és az adózási fegyelem költségeit szorosan figyelemmel kell kísérni. Lengyelország ezzel szemben nem lépett előre a kedvezményes héamérték kiterjedt alkalmazásának korlátozása terén, amely kedvezőtlen hatással van a héabevételekre, és nem hatásos szociálpolitikai eszköz.
- (9) Lengyelország számos területen szembesül kiadási nyomással, különösen a népesség előregedése kapcsán. Ezért mechanizmusokat kell bevezetni a közkiadások hatékonyságának és eredményességének értékelésére, hogy lehetővé váljon a források újraelosztása. Mindezt szem előtt tartva a kormány a költségvetési folyamat megerősítésére irányuló terveket jelentett be, különösen a középtávú költségvetési keretrendszer és a közkiadások felülvizsgálatának a költségvetési folyamatba való beépítése tekintetében. Lengyelország az egyetlen olyan tagállam, amelynek nincs teljes jogú, független költségvetési tanácsa, és nem is tervezi annak létrehozását, bár rendelkezik néhány független költségvetési intézménnyel, amelyek részben ellájtják egy költségvetési tanácsi feladatokat.
- (10) Lengyelországban a munkaképes korú népesség csökkenése várhatóan korlátozni fogja a növekedési potenciált az eljövendő évtizedekben. A lengyel munkaerőpiac teljesítménye az elmúlt években erős volt. A foglalkoztatási ráták tovább növekedtek, de a közelmúltban több olyan szakpolitikai intézkedés is történt, amely csökkentheti a munkaerőpiaci részvételt, különösen a nőket, az alacsony képzettségűeket és az idősebb munkavállalókat. A nyugdíjkorhatár 2017 végi csökkentése várhatóan a munkaerőpiacról való kilépésre ösztönzi majd az idősebb munkavállalók egy részét. A lengyel szociális védelmi rendszer csak korlátozott mértékben biztosít munkavállalási ösztönzőket. A gyermekek után járó új ellátás várhatóan csökkenti a szegénységet és az egyenlőtlenséget, de negatív hatással is lehet a szülők – főként a nők – munkaerőpiaci részvételére. A gyermekek után járó ellátás mértéke és a

⁽¹⁾ A nettó államháztartási kiadás a teljes államháztartási kiadás, a következők kivételével: kamatkidadások, az uniós programokra fordított azon kiadások, amelyeket teljes mértékben ellentételeznek az uniós alapokból származó bevételek, valamint az álláskeresési járadékokra fordított kiadások nem diszkrecionális változásai. A hazai finanszírozású bruttó állóeszköz-felhalmozás meghatározása négyéves időszakra való simítással történt. A diszkrecionális bevételi intézkedéseket, illetve a törvényben előírt bevételnövelést figyelembe vették. A bevételi és a kiadási oldalon végrehajtott egyszerű intézkedések nettósításra kerültek.

rászorultság korlátozott ellenőrzése kioltja a más szociális ellátásokba beépített munkavállalási ösztönzők hatását. 2016 szeptemberében megszűnt az ötéves gyermekek óvodakötelezettsége, és az EU-ban továbbra is Lengyelországban az egyik legalacsonyabb a formális gyermekgondozásban részt vevő, háromévesnél fiatalabb gyermekek száma. A munkaerőpiac szegmentációja a végrehajtott intézkedések ellenére továbbra is nagymértékű, és negatívan befolyásolja a termelékenységet és a humán tőke felhalmozódását. A határozatlan idejű szerződések szélesebb körű alkalmazása továbbra is akadályokba ütközik. A kodifikációs bizottság jelenleg dolgozik az egyéni és kollektív munkaügyi törvénykönyv új tervezetén. Ez lehetőséget ad az említett akadályok megszüntetésére.

- (11) Az átlagos tényleges nyugdíjbavonulási életkor az elmúlt években nőtt, de továbbra is túlzottan alacsony. A tényleges nyugdíjbavonulási életkor későbbre tolódása elengedhetetlen a gazdasági növekedés, a jövőbeli nyugdíjak megfelelése és a nyugdíjrendszer költségvetési fenntarthatósága szempontjából. Az a közelmúltbeli döntés azonban, hogy a nyugdíjkorhatárt a nők esetében 60 évre, a férfiak esetében pedig 65 évre csökkentik, az ellenkező irányba tett lépés, amely negatívan hathat a tényleges nyugdíjbavonulási életkorra. A mezőgazdasági termelők költséges társadalombiztosítási rendszere (KRUS) szintén közrejátszik a mezőgazdaságban a munkaerő alacsony mobilitásában, és rejtett munkanélküliséget okoz.
- (12) Az oktatási rendszer jelentős mértékben javult az elmúlt két évtizedben; ennek következtében a 15 évesek alapkészségei jóval meghaladják az uniós átlagot, és itt az egyik legalacsonyabb a korai iskolaelhagyók aránya az Unióban. Ennek ellenére még tovább javítható a tanulók gyorsan változó munkaerőpiachoz igazodó készségekkel való ellátása. Az alapfokú és középfokú oktatást érintő közelgő változások jelentős szervezeti kihívásokat teremtenek, és lerövidítik az általános oktatás időtartamát, ami negatív hatással lehet az oktatási egyenlőségre. Sor került a szakképzés munkaerőpiaci igényekhez való hozzáigazítását célzó további változások bejelentésére is, ám az még nem látható, hogy ezek alkalmasak-e a meglévő hiányosságok kezelésére. A kormány konzultációkat indított a felsőoktatás reformjáról, amelynek célja az ágazat teljesítményének és munkaerőpiaci relevanciájának javítása. Lengyelországban megfigyelhető a felnőttoktatásban való elégtelen részvétel, és alacsony az idősebb felnőttek alapkészségeinek átlagos szintje, ami akadályt jelent a foglalkoztathatóságuk szempontjából.
- (13) A területfejlesztés gyengeségei növelik a szükséges építési engedéllyel összefüggő adminisztratív terheket. Lengyelország területének csak korlátozott részét fedik le a földhasználati tervek, és ezek gyakran gyenge minőségűek. Az ilyen tervekkel nem rendelkező területeken az építési engedélyeket a területfejlesztésre vonatkozó egyszeri adminisztratív határozatok alapján adják meg, ami kockázatot és bizonytalanságot teremt a beruházók számára. Az építésiügyi törvénytervezet célja a területfejlesztési eljárások konszolidálása és a beruházók adminisztratív terheinek csökkentése. A reform lehetőséget kínál a problémák kezelésére, a törvény végleges változatának és végrehajtásának függvényében.
- (14) Az üzleti környezet általánosságban kedvező. 2016-ban mindazonáltal jelentősen csökkent a beruházási tevékenység az uniós strukturális alapok kisebb mértékű felhasználása miatt, ami a programozási időszakok közötti átmenet és a magánberuházók körében megnövekedett bizonytalanság eredménye. A vállalkozói bizalomra továbbá rossz hatással volt a szabályozási változások számának növekedése és az, hogy több kulcsfontosságú törvény esetében is csak korlátozott nyilvános konzultáció zajlott. A jogbiztonság, valamint a szabályozási, adóügyi és egyéb szakpolitikák minőségébe és kiszámíthatóságába, valamint az intézményekbe vetett bizalom fontos tényezők, amelyek növelhetik a beruházások mértékét. E tekintetben alapvető fontosságú a jogállamiság és a független igazságszolgáltatás is. A jogállamiság kapcsán megfogalmazott súlyos aggályokra való reagálás hozzá fog járulni a jogbiztonság javulásához. Annak tükrében, hogy a kormány erősíteni kívánja gazdasági szerepét, fontos lesz a beruházási döntések gazdasági életképességének biztosítása. Egyes területeken továbbra is jelentős a szabályozási teher.
- (15) A közúthálózat az uniós finanszírozásnak köszönhetően gyorsan fejlődött, de a halálos közúti balesetek aránya továbbra is a legmagasabbak közé tartozik az Unióban, és ez magas társadalmi költséggel jár. Ennek ellenére, hogy számottevő uniós források állnak rendelkezésre, a vasúti ágazat továbbra is jelentős szűk keresztmetszetekkel szembesül a projektvégrehajtás terén. Emellett további kihívást jelent a vasúti eszközök hosszú élettartamának biztosítása, mivel nem létezik a vasúti infrastruktúra karbantartására irányuló többéves program.
- (16) Lengyelország meglévő fosszilizüzelőanyag-kapacitásának körülbelül 60%-a 30 évnél régebbi. Ezért e téren a következő években jelentős beruházásokra lesz szükség. 2016-ban a villamosenergia-hálózatok összekapcsoltságának szintje a legalacsonyabbak között volt az EU-ban. A jelentős mennyiségű leszerelendő kapacitás és a növekvő

villamosenergia-kereslet mellett ez is rontja a megfelelő villamosenergia-termelés biztosításával kapcsolatos kilátásokat. A megújuló energiára vonatkozó 2020-as kötelező nemzeti cél megvalósulását kockázatok övezik. Az LNG-terminál üzembe helyezésével Lengyelország jelentős mértékben javította gázellátásának biztonságát. Továbbfejlesztette emellett a nemzeti gázátviteli és -elosztó hálózatát. A regionális jelentőséggel bíró gázhálózati rendszerösszekötők építése azonban nem haladt a tervek szerint.

- (17) A 2017. évi európai szemeszter keretében a Bizottság átfogóan elemezte a lengyel gazdaságpolitikát, és az elemzést közzétette a 2017. évi országjelentésben. A Bizottság értékelte továbbá a 2017. évi konvergenciaprogramot és a 2017. évi nemzeti reformprogramot, valamint az előző években Lengyelországnak címzett ajánlások végrehajtása érdekében hozott intézkedéseket. Figyelembe vette nemcsak azoknak Lengyelország fenntartható költségvetési, valamint társadalom- és gazdaságpolitikája szempontjából mutatott jelentőségét, hanem azt is, hogy megfelelnek-e az uniós szabályoknak és iránymutatásoknak, tekintve, hogy az Unió átfogó gazdasági kormányzását az uniós szempontoknak a leendő tagállami döntésekbe való beépítésével kell megerősíteni.
- (18) Ezen értékelés fényében a Tanács megvizsgálta a 2017. évi konvergenciaprogramot, és véleményét ⁽¹⁾ különösen az alábbi 1. ajánlás tükrözi,

AJÁNLJA, hogy Lengyelország 2017-ben és 2018-ban tegyen intézkedéseket a következők érdekében:

1. A Stabilitási és Növekedési Paktum prevenciós ágának követelményeivel összhangban 2018-ban hajtson végre jelentős költségvetési kiigazítást, figyelembe véve, hogy erősíteni kell a folyamatban lévő gazdaságélénkülést és biztosítani kell Lengyelország államháztartásának fenntarthatóságát. Tegyen lépéseket a költségvetési források felhasználásának hatékonyabbá tétele és a kedvezményes héamérték alkalmazásának korlátozása érdekében.
2. Hozzon intézkedéseket a munkaerőpiaci részvétel növelésére, különösen a nők, az alacsony képzettségűek és az idősebb munkavállalók esetében, többek között a megfelelő készségek előmozdítása és a tartósabb jellegű munkaszerződésekre épülő foglalkoztatási formák akadályainak megszüntetése révén. Biztosítsa a nyugdíjrendszer fenntarthatóságát és megfelelőségét a tényleges nyugdíjbavonulási életkor megemelésére irányuló intézkedésekkel és a kedvezményes nyugdíjkonstrukciók reformjának megkezdésével.
3. Hozzon intézkedéseket a beruházás akadályainak megszüntetésére, különösen a közlekedési ágazatban.

Kelt Brüsszelben, 2017. július 11-én.

a Tanács részéről

az elnök

T. TÖNISTE

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