



Brüsszel, 2017.5.22.
COM(2017) 520 final

Ajánlás

A TANÁCS AJÁNLÁSA

**Lengyelország 2017. évi nemzeti reformprogramjáról,
amelyben véleményezi Lengyelország 2017. évi konvergenciaprogramját**

Ajánlás

A TANÁCS AJÁNLÁSA

Lengyelország 2017. évi nemzeti reformprogramjáról, amelyben véleményezi Lengyelország 2017. évi konvergenciaprogramját

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 rendeletre¹ és különösen annak 9. cikke (2) bekezdésére,

tekintettel az Európai Bizottság ajánlására²,

tekintettel az Európai Parlament állásfoglalásaira³,

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 jelentést⁴, amely elindította a gazdaságpolitikai koordináció 2017. évi európai szemeszterét. Az Európai Tanács 2017. március 9–10-én jóváhagyta az éves növekedési jelentés prioritásait. A Bizottság az 1176/2011/EU rendelet alapján 2016. november 16-án elfogadta a riasztási mechanizmus keretében készült jelentést⁵, amelyben Lengyelországot nem sorolta azon tagállamok közé, amelyek vonatkozásában részletes vizsgálatra kerül sor.
- (2) 2017. február 22-én közzétették a Lengyelországra vonatkozó 2017. évi országjelentést⁶. Az országjelentés 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

¹ HL L 209., 1997.8.2., 1. o.

² COM(2017) 520 final.

³ P8_TA(2017)0038, P8_TA(2017)0039 és P8_TA(2017)0040.

⁴ COM(2016) 725 final.

⁵ COM(2016) 728 final.

⁶ SWD(2017) 86 final.

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 figyelembevételére érdekében a két program értékelésére egyidejűleg került sor.
- (4) A vonatkozó országspecifikus ajánlásokat figyelembe vették az európai strukturális és beruházási alapok (esb-alapok) 2014–2020 közötti időszakra szóló tagállami programozása során. Az európai strukturális és beruházási alapokra vonatkozó jogszabálynak⁷ megfelelően a Bizottság kérheti egy tagállamtól az esb-alapokból finanszírozott releváns programjainak felülvizsgálatát és módosítását, amennyiben ez szükséges a vonatkozó országspecifikus ajánlások végrehajtásának elősegítése érdekében. A Bizottság részletes iránymutatást adott e szabályok alkalmazásáról⁸.
- (5) Lengyelország jelenleg a Stabilitási és Növekedési Paktum prevenció ágához tartozik. 2017. évi konvergenciaprogramja 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 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. évi tavaszi előrejelzése alapján fennáll a kockázata annak, hogy Lengyelország 2017-ben némileg el fog térni ettől a követelménytől.
- (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 kiadások⁹ legfeljebb 3,7 %-os nominális növekedését 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 további intézkedésekre lesz szükség a Stabilitási és

⁷ 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 szóló, 2013. december 17-i 1303/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet 23. cikke, (HL L 347., 2013.12.20., 320. o.).

⁸ COM(2014) 494 final.

⁹ A nettó államháztartási kiadások nem tartalmazzák a kamatkidadásokat, az uniós programokra fordított azon kiadásokat, amelyeket teljes mértékben ellentételeznek az uniós alapokból származó bevételek, sem pedig az álláskeresői ellátásokra fordított kiadások nem diszkrecionális változásait. A hazai finanszírozású bruttó állóeszköz-felhalmozás négyéves időszakra van szétterítve, a diszkrecionális bevételi intézkedéseket, illetve a törvényben előírt bevételnövelést figyelembe veszik, a bevételi és a kiadási oldalon végrehajtott egyszeri intézkedéseket pedig nettósítják.

Növekedési Paktum rendelkezéseinek való megfelelés érdekében. Mindazonáltal az 1466/97/EK rendeletben foglaltak szerint a költségvetési tervek és a költségvetés alakulásának értékelése során a konjunkturális körülmények figyelembevételével kell megvizsgálni a tagállamok költségvetési egyenlegét. Amint azt az országspecifikus ajánlásokat kísérő bizottsági közlemény is nyomatékosítja, a 2018-as költségvetés alakulásának értékelése során megfelelően figyelembe kell venni a folyamatban lévő fellendülés megerősítéséhez és a lengyel államháztartás fenntarthatóságának biztosításához egyaránt hozzájáruló költségvetési irányvonal megvalósítására vonatkozó célt. Ebben az összefüggésben a Bizottság – Lengyelország konjunkturális helyzetét figyelembe véve – élni kíván releváns mérlegelési jogkörével.

- (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. Ez szükségessé teszi a közkiadások hatékonyságára és eredményességére vonatkozó értékelési mechanizmusok létrehozását, 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 kiadási felülvizsgálatok költségvetési folyamatba való beépítése tekintetében. Az államháztartás keretrendszeréből hiányzik a független költségvetési tanács.
- (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 több közelmúltbeli szakpolitikai intézkedés csökkentheti a munkaerőpiaci részvételt, különösen a nőket, az alacsony képzettségűeket és az idősebb munkavállalókat. A nyugdíjkorhatár 2017 végi csökkentése várhatóan arra ösztönöz néhány idősebb munkavállalót, hogy lépjen ki a munkaerőpiacról. A lengyel szociális védelmi rendszer csak korlátozottan ösztönöz a munkavállalásra. 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 rászorultság korlátozott ellenőrzése ellensúlyozza a más szociális ellátásokba beépített munkavállalási ösztönzőket. 2016 szeptemberében megszűnt az ötévesek óvodai ellátásának kötelezettsége, 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 jelentősen elmarad a kötelező nyugdíjkorhatártól. A magasabb tényleges nyugdíjbavonulási életkor elengedhetetlen a gazdasági növekedés, a jövőbeli

nyugdíjak megfelelősége 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. 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 EU-ban. Ennek ellenére még tovább javítható, hogy a tanulók miként sajátítják el a gyorsan változó munkaerőpiachoz igazodó készségeket. 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. Lengyelországra jellemző a felnőttoktatásban való elégtelen részvétel, és alacsony az idősebb felnőttek alapkészségeinek átlagos szintje, ami gátolja foglalkoztathatóságukat.
- (13) A területfejlesztés gyengeségei növelik az építési engedélyek szükségességéhez kapcsolódó adminisztratív terheket. Lengyelország területének csak korlátozott részét fedik le a földhasználati tervek, és ezek gyakran rossz 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 befektetők számára. Az építésügyi törvénytervezet célja a területfejlesztési eljárások konszolidálása és a befektetők adminisztratív terheinek csökkentése. A reform lehetőséget kínál a problémák kezelésére, a törvény végleges változtatának és végrehajtásának függvényében.
- (14) 2016-ban jelentősen csökkent a beruházási tevékenység az uniós strukturális alapok kisebb mértékű felhasználása miatt, ami a programozási időszakok közötti átmenet és a magánbefektetők körében megnövekedett bizonytalanság eredménye. Az üzleti környezet általánosságban kedvező. A vállalkozói bizalomra azonban rossz hatással volt a szabályozási változások számának növekedése és az, hogy számos kulcsfontosságú törvény esetében csak korlátozott nyilvános konzultáció zajlott. A jogbiztonság, a szabályozási, adóügyi és egyéb szakpolitikák minőségébe és kiszámíthatóságába, valamint az intézményekbe vetett bizalom fontos tényezők, amelyek növelhetik a beruházások mértékét. E tekintetben szintén alapvető a jogállamiság és a független igazságszolgáltatás. A jogállamiság jelenlegi rendszerszintű fenyegetettsége jogbizonytalanságot teremt. Amennyiben a kormány erősíteni kívánja gazdasági szerepét, fontos lesz a beruházási döntések gazdasági életképességének biztosítása. Számos területen 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 között van az EU-ban, magas szociális költségeket eredményezve. Annak 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 összekapcsolásának szintje a legalacsonyabbak között volt az EU-ban. A jelentős mennyiségű leszerelendő kapacitás és a növekvő villamosenergia-kereslet mellett ez rontja a megfelelő villamosenergia-termelés biztosítására vonatkozó kilátásokat. A megújuló energiára vonatkozó 2020-as kötelező nemzeti cél megvalósulását kockázatok övezik. Az LNG-terminál elindítását követően 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) Az európai szemeszter keretében a Bizottság elvégezte Lengyelország gazdaságpolitikájának átfogó elemzését, és azt közzétette a 2017. 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.
- (18) A Tanács ezen értékelés fényében megvizsgálta a konvergenciaprogramot, és arról alkotott véleményét¹⁰ különösen az alábbi 1. ajánlás tükrözi,

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

1. Folytasson olyan költségvetési politikát, amely összhangban van a Stabilitási és Növekedési Paktum prevenciós ágának követelményeivel; ez 2018 vonatkozásában jelentős költségvetési kiigazítást tesz szükségessé. Szakpolitikai fellépései során igyekezzen olyan költségvetési irányvonalat kialakítani, amely hozzájárul a folyamatban lévő élénkülés megerősítéséhez, és biztosítja Lengyelország államháztartásának fenntarthatóságát. Tegyen lépéseket a közkiadások hatékonyságának javítása 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 eltávolítása révén. Biztosítsa a nyugdíjrendszer fenntarthatóságát és megfelelőségét a tényleges nyugdíjbavonulási életkor megemelésére irányuló intézkedésekkel és a kedvezményes nyugdíjrendszerek reformjának megkezdésével.
3. Hozzon intézkedéseket a beruházások akadályainak eltávolítására, különösen a közlekedési ágazatban.

¹⁰ Az 1466/97/EK tanácsi rendelet 9. cikkének (2) bekezdése szerint.

Kelt Brüsszelben,

*a Tanács részéről
az elnök*