



EURÓPAI
BIZOTTSÁG

Brüsszel, 2018.5.23.
COM(2018) 420 final

Ajánlás

A TANÁCS AJÁNLÁSA

**Lengyelország 2018. évi nemzeti reformprogramjáról,
amelyben véleményezi Lengyelország 2018. évi konvergenciaprogramját**

Ajánlás

A TANÁCS AJÁNLÁSA

Lengyelország 2018. évi nemzeti reformprogramjáról, amelyben véleményezi Lengyelország 2018. 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 5. cikke (2) bekezdésére / 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 2017. november 22-én elfogadta az éves növekedési jelentést, amely elindította a gazdaságpolitikai koordináció 2018. évi európai szemeszterét. A Bizottság kellő figyelmet fordított az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság által 2017. november 17-én kihirdetett szociális jogok európai pillérére. Az Európai Tanács 2018. március 22-én jóváhagyta az éves növekedési jelentés prioritásait. A Bizottság az 1176/2011/EU rendelet alapján 2017. november 22-én elfogadta a riasztási mechanizmus keretében készült jelentést is, amelyben Lengyelországot nem sorolta azon tagállamok közé, amelyek vonatkozásában részletes vizsgálatra kerül sor.
- (2) A Lengyelországra vonatkozó 2018. évi országjelentést⁴ 2018. március 7-én tették közzé. Az országjelentés értékelte a Tanács által 2017. július 11-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.

¹ HL L 209., 1997.8.2., 1. o.

² COM(2018) 420 final.

³ P8_TA(2018)0077 és P8_TA(2018)0078.

⁴ SWD(2018) 219 final.

- (3) Lengyelország 2018. április 26-án benyújtotta 2018. évi nemzeti reformprogramját és 2018. évi konvergenciaprogramját. A kapcsolódási pontok figyelembevétele érdekében a két program értékelésére egyidejűleg került sor.
- (4) A vonatkozó országspecifikus ajánlásokat figyelembe vették az európai strukturális és beruházási alapok 2014–2020 közötti időszakra szóló programozása során. Az 1303/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet⁵ 23. cikke szerint, amennyiben az a vonatkozó tanácsi ajánlások végrehajtásának elősegítése érdekében szükséges, a Bizottság kérheti egy tagállamtól, hogy vizsgálja felül partnerségi megállapodását és releváns programjait, és javasoljon azokhoz módosításokat. 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 rendelkezést⁶.
- (5) Lengyelország jelenleg a Stabilitási és Növekedési Paktum prevenciós ágához tartozik. A 2018. évi konvergenciaprogram szerint a kormány az államháztartási egyenleget a GDP 1,7 %-ának megfelelő 2017-es hiányról 2021-re a GDP 0,7 %-ának megfelelő hiányra tervezi javítani. A középtávú költségvetési cél – a GDP 1,0 %-ának megfelelő strukturális hiány – a konvergenciaprogram időhorizontján belül, azaz 2021-ig, várhatóan nem teljesül. Az újraszámított strukturális egyenleg⁷ 1,3 %-os hiány vetít előre 2021-re. A 2018. évi konvergenciaprogram szerint a GDP-arányos államadósság-ráta a 2017-es 50,6 %-ról 2018-ban 50,4 %-ra, majd 2021-ig 46,0 %-ra csökken. Az említett költségvetési előrejelzéseket alátámasztó makrogazdasági forgatókönyv 2018 tekintetében óvatos, az azt követő időszak tekintetében megalapozott.
- (6) A Tanács 2017. július 11-i ajánlásai szerint Lengyelországnak biztosítania kell, hogy a nettó elsődleges államháztartási kiadások⁸ nominális növekedési rátája 2018-ban ne haladja meg a 3,7 %-ot, ami a GDP 0,5 %-ának megfelelő éves strukturális kiigazításnak felel meg. Ugyanakkor megállapította, hogy a költségvetési eredmények értékelése során megfelelően figyelembe kell venni egy olyan költségvetési irányvonal megvalósítására vonatkozó célt, amely hozzájárul mind a folyamatban lévő gazdaságélénkülés megerősítéséhez, mind pedig az államháztartás fenntarthatóságának biztosításához. A Bizottság minőségi értékelést végzett a lengyel gazdaság helyzetéről, és kellő figyelmet fordított a fenntarthatósággal kapcsolatos kihívásokra. Ennek alapján megállapítást nyert, hogy nem kell további elemeket figyelembe venni. A Bizottság 2018. tavaszi előrejelzése alapján fennáll a kockázata annak, hogy 2018-ben jelentős mértékű eltérés lesz az ajánlott kiigazítástól.

⁵ Az Európai Parlament és a Tanács 1303/2013/EU rendelete (2013. december 17.) 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.).

⁶ COM(2014) 494 final.

⁷ A Bizottság által a közös módszertannak megfelelően újraszámított, egyszeri és ideiglenes intézkedésektől mentes, ciklikusan kiigazított egyenleg.

⁸ A nettó elsődleges 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 álláskeresői járadékokra fordított kiadások nem diszkrecionális változásai. 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.

- (7) 2019-ben, tekintettel a 1,5 %-os előre vetített kibocsátási résre, a nettó elsődleges államháztartási kiadások nominális növekedési rátája nem haladhatja meg a 4,2 %-ot, összhangban a Stabilitási és Növekedési Paktumban meghatározott követelménymátrix által előírt, a GDP 0,6 %-ának megfelelő strukturális kiigazítással. A Bizottság 2018. évi tavaszi előrejelzése alapján fennáll a kockázata annak, hogy 2019-ben jelentős lesz az eltérés ettől a követelménytől. A Tanács összességében úgy véli, hogy 2018-tól meg kell tenni a szükséges intézkedéseket a Stabilitási és Növekedési Paktum rendelkezéseinek való megfelelés biztosítása érdekében.
- (8) Közép- és hosszú távon Lengyelország számos területen – különösen a népesség elöregedésével összefüggésben – szembesül kiadási nyomással, ami új mechanizmusokat tesz szükségessé a közkiadások hatékonyságának és eredményességének értékelése, valamint az erőforrások újraelosztásának megkönnyítése érdekében. Mindezt szem előtt tartva a kormány megkezdte a költségvetési folyamat megerősítésére irányuló munkát, különösen a középtávú költségvetési keretrendszer megerősítése és a kiadási felülvizsgálatok 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 intézménnyel, amelyek részben ellátják egy költségvetési tanács tipikus feladatait. A 2018. évi országjelentés megállapítja, hogy Lengyelország nem tett előrelépést a kedvezményes héakulcs kiterjedt alkalmazásának korlátozása terén. A lengyel pénzügyminisztérium azonban jelenleg dolgozik azon, hogy egyszerűsítse az alkalmazandó adókulcsok árukhoz és szolgáltatásokhoz való rendelkezésének módját.
- (9) A lengyel munkaerőpiacon az elmúlt években kedvező fejlemények tapasztalhatók, a foglalkoztatási ráta pedig tovább nőtt. Egyes csoportok – különösen a nők, az alacsony képzettségűek és az idősebbek – részvétele azonban a többi tagállamhoz képest alacsony maradt. Számos közelmúltbeli szakpolitikai intézkedés a munkavállalási kedv csökkentése irányában hatott, különösen a nők és az idősebbek esetében. A lengyel szociális védelmi rendszer csak korlátozottan ösztönöz a munkavállalásra. Bár a gyermekek után járó ellátás csökkentette a szegénységet és az egyenlőtlenséget, máris negatív hatással volt a szülők – többnyire nők – munkaerőpiaci részvételére, mivel összegén és a rászorultság korlátozott vizsgálatán keresztül kompenzált más szociális juttatásokba épített, a munkavállalási kedv növelésére irányuló hatásokat. A nők munkaerőpiaci részvételének további akadályai, hogy az EU-ban továbbra is Lengyelországban az egyik legalacsonyabb a formális gyermekgondozásban részt vevő, háromévesnél fiatalabb gyermekek száma. A tartós ápolást biztosító személyek számára nyújtott korlátozott támogatás akadályozza, hogy e személyek belépjenek a munkaerőpiacra. A nyugdíjkorhatár csökkentése az idősebb munkavállalók egy részét a munkaerőpiac elhagyására ösztönözte. A nem uniós országokból érkező migráció segíti a munkaerő iránti növekvő kereslet kielégítését.
- (10) A munkaerőpiaci részvétel és az innovációs kapacitás bővítésének másik útja a diákok és a felnőttek felvértezése azokkal a megfelelő készségekkel és kompetenciákkal, amelyek a gyorsan változó munkaerőpiacon elősegítik a foglalkoztatást. A felnőttek oktatásban és képzésben való részvételének aránya jóval alacsonyabb az uniós átlagnál. Ez – karöltve a digitális készségek bizonyos gyengeségeivel, valamint különösen a nem felsőfokú végzettséggel rendelkező felnőttek körében az írás-olvasás és a számolás terén mutatkozó hiányosságokkal – a foglalkoztathatóságot gátolja. Egyelőre nem ismert, hogy a közelmúltban bevezetett és a tervezett szakpolitikai

intézkedések, például a közoktatás, a szakképzés és a felsőoktatás szervezetének változásai milyen hatást gyakorolnak majd a készségszintekre.

- (11) Lengyelország további intézkedéseket tett a munkaerőpiac szegmentálódásának kezelése érdekében azért, hogy korlátozza az ideiglenes foglalkoztatással való visszaélések lehetőségét, növelte a társadalombiztosítási járulékokat egyes atipikus foglalkoztatási formák esetében, és egyes ilyen szerződések esetében minimálórabért vezetett be. A határozatlan idejű szerződések száma és aránya 2016 vége óta nő, ugyanakkor a határozott időre szóló szerződések aránya továbbra is a legmagasabbak között van az EU-ban. A munka törvénykönyvének reformja a „kettős munkaerőpiacra” vonatkozó további jogszabályi változásokat is tartalmazhat. Potenciális problémaforrás az önfoglalkoztatók és az atipikus foglalkoztatási formák keretében foglalkoztatottak szociális védelmi lefedettsége, különösen a jövőbeli nyugdíjak megfelelősége szempontjából. 2015 óta számos intézkedést vezettek be az önfoglalkoztatók és az atipikus szerződésekkel foglalkoztatottak szociális védelmének javítása érdekében.
- (12) Az elmúlt években nőtt a nyugdíjba vonulás átlagos életkora. Ez a korábbi reformoknak, például a korkedvezményes nyugdíjazási lehetőségek visszavonásának és a törvényes nyugdíjkorhatár fokozatos emelésének az eredménye. Az átlagos nyugdíjkorhatár további emelése elengedhetetlen a gazdasági növekedés középtávú fenntartásához, valamint a nyugdíjrendszer megfelelőségének és költségvetési fenntarthatóságának biztosításához. Ezzel ellentétes irányba mutat ugyanakkor az a közelmúltbeli lépés, amely a törvényes nyugdíjkorhatárt a nők esetében 60 évre, a férfiak esetében pedig 65 évre csökkentette. Ugyanakkor a rendes bíróságok bírának nyugdíjkorhatárát – nemtől függetlenül – 65 évben állapították meg, ami összhangban van a Bizottság kérésével. A mezőgazdasásban jellemző alacsony munkaerő-mobilitás és rejtett munkanélküliség egyik oka a mezőgazdasági termelők speciális társadalombiztosítási rendszere, amelynek költségei a GDP közel 1 %-át teszik ki.
- (13) A lengyel egészségügyi eredmények javítása érdekében javítani kell az egészségügyi ellátáshoz való hozzáférést és az ellátórendszer hatékonyságát. Az egészségügyi ellátással kapcsolatos, önbevallás alapján mért kielégítetlen szükségletek az EU-ban a legmagasabbak között vannak, és bizonyos beavatkozások esetében a várakozási idő különösen hosszú. A kórházi ágyak száma viszonylag magas, földrajzi eloszlása pedig nem optimális. A járóbeteg-ellátás és az alapellátás általában fejletlen; a rendszer arra ösztönzi az orvosokat, hogy a vizsgálatokat és a kezelést a szakellátást nyújtó intézményekben végeztessék el. E problémák megoldása különösen nagy kihívást jelent, mivel az állami finanszírozás szintje, valamint egyes szakterületeken az orvosok és ápolók száma Lengyelországban jóval az uniós átlag alatt van. 2017-ben erőfeszítések történtek az egészségügyi erőforrások hatékonyabb elosztására, de ezen intézkedések hatása meg nem érzékelhető.
- (14) A gazdaság innovációs kapacitásának növelése alapvető fontosságú ahhoz, hogy Lengyelország a globális értékláncban előbbre léphessen, és ezáltal fenntarthassa az életszínvonal javításának lehetőségét. Ehhez több fronton végrehajtott, több éven át tartó fokozatos szakpolitikai fellépés szükséges. A legfontosabb szakpolitikai területek közé tartozik a szabályozási környezetbe vetett bizalom kiépítése, a vállalkozások kutatási és fejlesztési kiadásainak ösztönzése, a tudomány erőforrásainak megerősítése többek között a felsőoktatás reformja révén, valamint a vállalkozások és a kutatási intézmények közötti fokozott információcseré és szoros együttműködés ösztönzése. Ez utóbbi keretében kedvező feltételeket kell biztosítani a közpénzekből finanszírozott és

támogatott kutatási eredmények piacosításának. E területeken már számos szakpolitikai intézkedést végrehajtottak, és a kormány további lépéseket tervez.

- (15) A gyorsan változó szabályozás, valamint számos kulcsfontosságú jogszabály esetében a nyilvánossággal és a szociális partnerekkel folytatott konzultációk korlátozása rontja a jogalkotás minőségét, és egyre nagyobb bizonytalanságot jelent a vállalkozások számára. E tekintetben alapvető fontosságú a jogállamiság és az igazságszolgáltatás függetlenségének biztosítása is. A Bizottság arra a következtetésre jutott, hogy az igazságszolgáltatási rendszer elfogadott módosításai súlyosan veszélyeztetik a jogállamiságot. A jogbiztonság és a szabályozói, adó- és más politikákba és intézményekbe vetett bizalom lényeges tényezők, amelyek hozzájárulhatnak a beruházások arányának növeléséhez. A megalapozott előzetes és utólagos hatásvizsgálatok, valamint a nyilvánossággal és a szociális partnerekkel folytatott, körültekintően megtervezett és végrehajtott konzultációk segíthetnek a jogalkotás minőségének javításában, a későbbi jogszabály-módosítások szükségességének csökkentésében, és így módon növelhetik a szabályozási környezet kiszámíthatóságát. Ez hozzájárulhat az új jogszabályok esetleges rövid távú negatív mellékhatásainak – például az adószabályozások változásaiból eredő adminisztratív terhek ideiglenes növekedésének – mérsékléséhez is.
- (16) A közúthálózat az uniós finanszírozásnak köszönhetően gyorsan fejlődött, de a halálos közúti balesetek aránya továbbra is a legmagasabbak között van az EU-ban. Emellett a városokban egyre nagyobb problémákat okoz a mobilitás: a személygépkocsik számának növekedése és a gépjármű-állomány magas életkora miatt gyakoriak a torlódások, és magas a légszennyezés. A közösségi, alacsony kibocsátású és aktív közlekedési módok használatának jelenlegi ösztönzői nem elegendőek e kihívások kezeléséhez. Az uniós társfinanszírozású vasúti projektek végrehajtását továbbra is jelentős szűk keresztmetszetek hátráltatják, főként az építőipari ágazat korlátozott kapacitása és a vasúti infrastruktúrát működtető szervezet intézményi gyengeségei miatt. Továbbra is hiányzik a 2023 utáni évekre és valamennyi közlekedési módra vonatkozó hosszú távú közlekedéshálózat-fejlesztési stratégiai, amely egyértelműen meghatározná és kijelölné e módok sajátos szerepét.
- (17) A 2018. évi európai szemeszter keretében a Bizottság átfogóan elemezte a lengyel gazdaságpolitikát, és az elemzést közzétette a 2018. évi országjelentésben. A Bizottság értékelte továbbá a 2018. évi konvergenciaprogramot és a 2018. 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) A Tanács ezen értékelés fényében megvizsgálta a 2018. évi konvergenciaprogramot, és arról alkotott véleményét⁹ különösen az alábbi 1. ajánlás tükrözi.

AJÁNLJA, hogy Lengyelország 2018-ban és 2019-ben tegyen intézkedéseket a következők érdekében:

1. Biztosítsa, hogy a nettó elsődleges államháztartási kiadások nominális növekedési rátája 2019-ben ne haladja meg a 4,2 %-ot, ami a GDP 0,6 %-ának megfelelő éves

⁹ Az 1466/97/EK tanácsi rendelet 5. cikkének (2) bekezdése szerint.

strukturális kiigazításnak felel meg. Tegyen lépéseket a közkiadások hatékonyságának növelése érdekében, többek között a költségvetési eljárás továbbfejlesztése által.

2. Tegyen lépéseket a munkaerőpiaci részvétel növelése érdekében, többek között a gyermekgondozáshoz való hozzáférés javítása és a munkaerőpiac szempontjából releváns készségek – különösen a felnőttkori tanulás révén történő – előmozdítása révén, és szüntesse meg a tartósabb foglalkoztatási formák útjában álló akadályokat. Biztosítsa a nyugdíjrendszer fenntarthatóságát és megfelelőségét a tényleges nyugdíjbavonulási életkor növelésére irányuló intézkedésekkel és a kedvezményes nyugdíjrendszerek reformjával.
3. Erősítse a gazdaság innovációs kapacitását, többek között a vállalkozások és a kutatási intézmények közötti szorosabb együttműködés támogatása révén. Javítsa a szabályozási környezetet, különösen a jogalkotási folyamat során a nyilvánossággal és szociális partnerekkel folytatott konzultációk biztosítása révén.

Kelt Brüsszelben, -án/-én.

*a Tanács részéről
az elnök*