



Euroopa Liidu
Nõukogu

Brüssel, 13. juuni 2016
(OR. en)

9224/16

ECOFIN 464
UEM 210
SOC 328
EMPL 224
COMPET 298
ENV 343
EDUC 199
RECH 190
ENER 206
JAI 454

MÄRKUS

Saatja:	Nõukogu peasekretariaat
Saaja:	Alaliste esindajate komitee / nõukogu
Komisjoni dok nr:	9138/15 ECOFIN 429 UEM 179 SOC 293 EMPL 189 COMPET 266 ENV 310 EDUC 166 RECH 158 ENER 171 JAI 416 - COM(2016) 341 final
Teema:	Soovitus: NÕUKOGU SOOVITUS, milles käsitletakse Poola 2016. aasta riiklikku reformikava ja esitatakse nõukogu arvamus Poola 2016. aasta lähenemisprogrammi kohta

Käesolevaga edastatakse delegatsioonidele eespool nimetatud nõukogu soovitus eelnõu, mis põhineb komisjoni ettepanekul COM(2016) 341 final ning mida on muudetud ja milles on kokku lepitud nõukogu erinevates komiteedes.

NÕUKOGU SOOVITUS,

...

**milles käsitletakse Poola 2016. aasta riiklikku reformikava ja esitatakse nõukogu arvamus
Poola 2016. aasta lähenemisprogrammi kohta**

EUROOPA LIIDU NÕUKOGU,

võttes arvesse Euroopa Liidu toimimise lepingut, eriti selle artikli 121 lõiget 2 ja artikli 148 lõiget 4,

võttes arvesse nõukogu 7. juuli 1997. aasta määrust (EÜ) nr 1466/97 eelarveseisundi järelevalve ning majanduspoliitika järelevalve ja kooskõlastamise tõhustamise kohta,¹ eriti selle artikli 9 lõiget 2,

võttes arvesse Euroopa Komisjoni soovitust,

võttes arvesse Euroopa Parlamendi resolutsioone,

võttes arvesse Euroopa Ülemkogu järeldusi,

võttes arvesse tööhõivekomitee arvamust,

võttes arvesse majandus- ja rahanduskomitee arvamust,

võttes arvesse sotsiaalkaitsekomitee arvamust,

võttes arvesse majanduspoliitika komitee arvamust

¹ EÜT L 209, 2.8.1997, lk 1.

ning arvestades järgmist:

- (1) Komisjon võttis 26. novembril 2015 vastu iga-aastase majanduskasvu analüüsi, mis tähistas majanduspoliitika koordineerimise Euroopa poolaasta (2016) algust. Euroopa Ülemkogu kiitis 17.–18. märtsil 2016 heaks iga-aastases majanduskasvu analüüsis esitatud prioriteedid. Komisjon võttis 26. novembril 2015 Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) nr 1176/2011² alusel vastu häiremehhanismi aruande, milles Poolat ei nimetatud ühe liikmesriigina, mille olukorda tuleb põhjalikult analüüsida.
- (2) 2016. aasta aruanne Poola kohta avaldati 26. veebruaril 2016. Selles hinnati Poola edusamme nõukogus 14. juulil 2015 vastu võetud riigipõhiste soovitude järgimisel ja talle strateegiaga „Euroopa 2020“ ettenähtud riiklike eesmärkide saavutamisel.
- (3) Poola esitas 28. aprillil 2016 oma 2016. aasta riikliku reformikava ja 2016. aasta lähenemisprogrammi. Selleks et võtta arvesse kõnealuste dokumentide omavahelisi seoseid, hinnati neid ühel ja samal ajal.

² Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. novembri 2011. aasta määrus (EL) nr 1176/2011 makromajandusliku tasakaalustamatuse ennetamise ja korrigeerimise kohta (ELT L 306, 23.11.2011, lk 25).

- (4) Asjaomaseid riigipõhiseid soovitusi võeti arvesse Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide 2014.–2020. aasta programmide koostamisel. Nagu on nähtud ette Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) nr 1303/2013³ artikliga 23, võib komisjon juhul, kui on vaja toetada asjaomaste nõukogu soovitude rakendamist, nõuda, et liikmesriik vaataks läbi oma partnerluslepingu ja asjaomased programmid ning teeks nende muutmise ettepanekud. Suunistes, kuidas rakendada meetmeid Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide tõhususe sidumiseks usaldusväärse majandusjuhtimisega, esitas komisjon täiendavad üksikasjad selle kohta, kuidas ta kõnealust sätet kavatseb kasutada.
- (5) Poola suhtes kohaldatakse praegu stabiilsuse ja kasvu pakti ennetuslikku osa. 2016. aasta lähenemisprogrammis näeb valitsus ette valitsemissektori nominaalse eelarvepuudujäägi suurenemise 2015. aasta 2,6 %-lt SKPst 2017. aastal 2,9 %-ni SKPst; 2019. aastal peaks see kahanema 1,3 %-ni SKPst. Keskpika perioodi eelarve-eesmärki – struktuurne eelarvepuudujääk 1 % SKPst – 2019. aastaks, s.o programmiga hõlmatud perioodil, eeldatavasti ei saavutata. Lähenemisprogrammi kohaselt peaks valitsemissektori võla suhe SKPsse suurenema 2015. aasta 51,3 %-lt 2017. aastal 52,5 %-ni; 2019. aastal peaks see kahanema 50,4 %-ni. Nende eelarveproгноoside aluseks olev makromajanduslik stsenaarium on 2016. aastal usutav ja seejärel soodne. Komisjoni 2016. aasta kevadproгноosi kohaselt on oht, et 2016. aastal, ja kui poliitikat ei muudeta, siis ka 2017. aastal kaldutakse märkimisväärselt kõrvale soovitatud kohandamisest. Lähenemisprogrammile antud hinnangu põhjal ja komisjoni 2016. aasta kevadproгноosi arvesse võttes näeb nõukogu ohtu, et Poola ei täida stabiilsuse ja kasvu pakti nõudeid. Seetõttu tuleb võtta veel meetmeid, et tagada nõuete täitmine 2016. ja 2017. aastal.

³ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 17. detsembri 2013. aasta määrus (EL) nr 1303/2013, millega kehtestatakse ühissätted Euroopa Regionaalarengu Fondi, Euroopa Sotsiaalfondi, Ühtekuuluvusfondi, Euroopa Maaelu Arengu Euroopa Põllumajandusfondi ning Euroopa Merendus- ja Kalandusfondi kohta, nähakse ette üldsätted Euroopa Regionaalarengu Fondi, Euroopa Sotsiaalfondi, Ühtekuuluvusfondi ja Euroopa Merendus- ja Kalandusfondi kohta ning tunnistatakse kehtetuks nõukogu määrus (EÜ) nr 1083/2006 (ELT L 347, 20.12.2013, lk 320).

- (6) Poola on ainus liikmesriik, kellel ei ole täieõiguslikku sõltumatut eelarvenõukogu ega ole ka teada, et seda kavatsetak moodustada, isegi kui Poolal on sõltumatud eelarveasutused, mis täidavad osa selle funktsioone. Lisaks Poola põhiseadusega ettenähtud võlapidurile sätestati 2013. aastal ka kulutuste stabiliseerimise nõue, mida esimest korda kohaldati täielikult 2015. aasta eelarve suhtes. Seda nõuet muudeti aga 2015. aasta detsembris ning see võimaldab suurendada kulutusi, eeskätt praeguses aeglase inflatsiooniga keskkonnas. Pikemas perspektiivis esineb riigi rahanduse jätkusuutlikkusele märkimisväärsed riske, sest algne eelarveseisund on ebasoodne ja prognooside kohaselt on oodata elanikkonna vananemisega seotud kulude, eelkõige tervishoiukulude suurenemist. Kui poliitikat ei muudeta, on võimalahu prognoositud kasvu tõttu oht võla jätkusuutlikkusele keskpikas perspektiivis suur.
- (7) Hoolimata seni võetud meetmetest, mille hulka kuuluvad pöördmaksustamine ja tundlikes majandusharudes tegutsevate äriühingute ühine vastutus, oli käibemaksutulu 2015. aastal arvatavasti endiselt väike (protsendina SKPst). Valitsuse prioriteet on käibemaksu kogumise parandamine ja võitlus käibemaksupettuse vastu ning praegu töötatakse välja sellekohast strateegiat. Strateegia peaks hõlmama selliseid meetmeid nagu uued IT-vahendid käibemaksupettuse avastamiseks ja selle vastu võitlemiseks ning maksuhalduse reform. 2017. aasta jaanuaris hakkab kehtima uus madalam ettevõtete vaheliste sularahamaksude ülempiir. Poolal on endiselt lahendamata pikaajaline maksuhalduse vähese tõhususe probleem. Maksude kogumise kulu ja kogutud maksude suhtarv (halduskulu laekunud netomaksutulu kohta) on suurim liidus.
- (8) Poolas kehtivad endiselt paljude toodete ja teenuste suhtes vähendatud käibemaksumäärad. See vähendab maksutulu ja õõnestab käibemaksusüsteemi tõhusust. Andmetest nähtub, et vähendatud käibemaksumäärad ei ole tulemuslik sotsiaalpoliitika vahend, eelkõige kuna see ei ole suunatud haavatavatele kodumajapidamistele. Pigem on tegemist märkimisväärses jõukate maksumaksjate subsideerimisega. Üldiselt leitakse, et sotsiaaltoetused ja tulumaks on sihipärasemad vahendid ning sobivad seega paremini ümberjagamise eesmärkide saavutamiseks. Vähendatud käibemaksumäärade ja valikuliste erandite tõttu potentsiaalselt saamata jääv maksutulu on üks suurimaid liidus.

- (9) Hoolimata viimase aja edusammudest on olukord Poola tööturul keeruline tööjõu vananemise, madala tootlikkuse ja tööturu suure segmenteerituse tõttu. Puudusi esineb ka haridussüsteemis. Kuigi haridussüsteem on viimastel aastatel oluliselt paranenud, ei paku see õpilastele piisavalt valdkonnaüleseid oskusi, mis on vajalikud kiiresti muutuva tööturu ja innovatsiooni tõttu. Hariduse kvaliteeti mõjutab negatiivselt kõrghariduse ja teaduse suhteliselt madal keskmine staatus Poolas. Poola kõrghariduse rahvusvahelistumine on väga tagasihoidlik: välisüliõpilasi on vähe ja osalemine rahvusvahelises teaduskoostöös piiratud. Kõrghariduse rahastamise mudel, kus kasutatakse peamiselt ülikoolide varasemaid tulemusnäitajaid ja kvantitatiivseid muutujaid, nagu üliõpilaste ja akadeemiliste töötajate arv, ei toeta piisavalt kvaliteeti. Tööandjate seisukohalt ei ole kõrgkoolilõpetanutel küllaldaselt valdkonnaüleseid oskusi, nagu probleemide lahendamise, analüütilise mõtlemise ja meeskonnatöö võime. Elukestvas õppes osaletakse vähe ning kutseharidus ja -õpe ei vasta turu vajadustele.
- (10) Kuigi viimastel aastatel on eelõpe muutnud paremini kättesaadavaks ja seda kasutatakse palju rohkem, on väikelastehoiu kättesaadavus endiselt üks madalamaid liidus. Kohustusliku kooliea tõstmine seitsmenda eluaastani, viieaastaste eelõppes osalemise kohustuse kaotamine ja uue lapse toetuse kehtestamine võivad negatiivselt mõjutada eriti naiste tööturul osalemist ning neid meetmeid tuleks tähelepanelikult jälgida.
- (11) Hoolimata tähtajatute töölepingute sõlmimise märkimisväärsest hoogustumisest 2015. aastal, on tähtjaliste töölepingute osakaal Poolas endiselt üks liidu suurimaid. Poola on hiljuti võtnud mitmeid meetmeid tööturu segmenteerituse vähendamiseks. Muudeti tööseadustikku, suurendati teatavaid tsiviilõiguslike lepingutega seotud sotsiaalkindlustusmakseid ja 2017. aasta jaanuaris on kavas kehtestada tsiviilõigusliku lepingutega töötajate tunnitasu alammäär. Samal ajal ei motiveeri teatavad tööseadustiku sätted tööandjaid pakkuma tähtajatuid töölepinguid ja selliste lepingute kasutamine on piiratud. See on peamiselt tingitud keerukast tööturu regulatsioonist ja tähtajatu lepingu ülesütlemisega kaasnevatest suurtest kaudsetest kuludest. Need on näiteks suur menetluskulu, ajakuluka ja ebakindla vaidluste lahendamise mehhanismi põhjustatud kulu ning kulu, mis tuleneb näiteks sätetest, millega kaitstakse eakamaid töötajaid vallandamise eest.

- (12) Vald kondlikud eeliskohtlemist pakkuvad sotsiaalkindlustuskavad, eelkõige suuri subsidiume neelavad põllumajandustootjate ja kaevurite pensionisüsteemid, põhjustavad suurt eelarvekulu ja võivad aidata kaasa tööjõu liikuvuse vähenemisele. Põllumajandustootjate erisotsiaalkindlustussüsteemi alusel kindlustatute arv on alates 2007. aastast aeglaselt langenud ning valitsus eeldab, et 2019. aastal on see 1,18 miljonit, samas kui pensionihüvitiste kulu (1,229 miljonit) kasvab tõenäoliselt 2018. aastani. Alates 2011. aastast on põllumajandustootjate sotsiaalkindlustussüsteemile KRUS kulu riigieelarve osa SKPst olnud muutumatult 1 %. Põllumajandustootjatel ei ole üldist maksukohustust ega kohustust pidada raamatupidamisarvestust ja nende panus KRUSi rahastamisse on väike. Poola statistikaameti andmeil oli Poolas 2014. aastal 1,382 miljonit talumajapidamist, millest 52 % olid väiksemad kui 5 hektarit. Kaevurid on vabastatud üldistest kindlamääralistest sissemaksetest riiklikku pensionisüsteemi, mille asemel nende suhtes kehtib pensionissemaksete sooduskorruptustegur. Sellest põhjustatud kulu riigi rahandusele on märkimisväärne, üle 0,5 % SKPst aastas. Demograafiline väljavaade ei ole soodne ja tööealise elanikkonna vähenemine on juba alanud. Seetõttu on riikliku pensionisüsteemi piisavuse ja jätkusuutlikkuse tagamiseks oluline säilitada tööhõive kasv eriti vanemate töötajate seas. Kuigi keskmine tegelik pensionile jäämise vanus on viimastel aastatel suurenenud, jääb see siiski tunduvalt alla ametliku pensioniea. Seepärast on tegeliku pensioniea tõus ülioluline pensionide pikaajalise piisavuse ja riigi rahanduse stabiilsuse tagamiseks ning tööturul osalemise määra tõstmiseks.

- (13) Vaatamata viimaste aastate mahukatele investeeringutele on säilinud transpordi-, energia- ja sidevõrkude kitsaskohad ja puudused. Investeerimist takistavad tõkked, mis on seotud avaliku halduse toimimise, maksustamise, teadus- ja arendustegevuse ja innovatsiooni keskkonna ning lepingute aeglase täitmisega. Juhtimis- ja haldussuutlikkuse nõrkus takistab raudteesektori ning muude transpordi-, energia- ja telekommunikatsioonitaristu investeerimisprojektide tähtaegset rakendamist. Poola majandus on endiselt energia- ja CO₂-mahukas, mistõttu energiatõhususe parandamine võib anda suurt kasu. Elektritootmisrajatised vananevad ja endiselt ollakse väga sõltuv sөөst. Elektrivõrk on ebapiisavalt seotud naaberriikidega. Taastuvenergia toetuskava, mis pidi jõustuma 1. jaanuaril 2016, lükati edasi, mis põhjustab ebakindlust investeerimisel. Peamised tegurid, mis takistavad investeerimist eelkõige ehituse valdkonnas, on väga nõrk ja ebastabiilne ruumiline planeerimine eelkõige kohalikul tasandil, ülereguleerimine ning regulatiivse ja haldusliku sidususe puudus, mis takistab ehituslubade andmist.
- (14) Komisjon on Euroopa poolaasta raames Poola majanduspoliitikat põhjalikult analüüsinud ja avaldanud tulemused Poola 2016. aasta riigiaruandes. Ta on hinnanud ka lähenemisprogrammi ja riiklikku reformikava ning varasematel aastatel Poolale esitatud riigipõhiste soovitude järelmeetmeid. Arvesse ei ole võetud mitte üksnes nende asjakohasust Poola eelarve- ja sotsiaalmajanduspoliitika jätkusuutlikkuse seisukohast, vaid ka vastavust ELi õigusnormidele ja suunistele, pidades silmas vajadust ELi üldise majandusjuhtimise tugevdamiseks anda tulevastesse riiklikesse otsustesse ELi tasandi panus. Euroopa poolaasta raames koostatud soovitusel kajastuvad allpool esitatud soovitustes 1–3.
- (15) Võttes arvesse kõnealust hindamist, on nõukogu lähenemisprogrammi läbi vaadanud ja tema arvamus⁴ selle kohta kajastub eelkõige soovituses 1,

⁴ Vastavalt määruse (EÜ) nr 1466/97 artikli 9 lõikele 2.

SOOVITAB Poolal võtta 2016. ja 2017. aastal järgmisi meetmeid.

1. Saavutada 2016 ja 2017. aastal eelarve aastane kohandamine 0,5 % SKPst keskpika perioodi eelarve-eesmärgi suunas. Tugevdada eelarveraamistikku, sealhulgas luues sõltumatu eelarvenõukogu. Parandada maksude kogumist, tagades parema maksukuulekuse käibemaksu tasumisel, ja piirata vähendatud käibemaksumäärade laialdast kasutamist.
2. Tagada pensionisüsteemi jätkusuutlikkus ja piisavus ning suurendada osalemist tööturul, alгатades sooduspensionikavade reformi, kõrvaldades püsivamate töösuhete loomise takistused ning parandades hariduse ja koolituse vastavust tööturu vajadustele.
3. Võtta meetmeid, et kaotada takistused investeerimiseks transpordi-, ehitus- ja energiataristusse, ning laiendada ruumilise planeerimise hõlmavust kohalikul tasandil.

Brüssel,

*Nõukogu nimel
eesistuja*
