



Az Európai Unió
Tanácsa

Brüsszel, 2016. június 13.
(OR. en)

9224/16

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

FELJEGYZÉS

Küldi:	a Tanács Főtitkársága
Címzett:	az Állandó Képviselők Bizottsága/a Tanács
Biz. dok. sz.:	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
Tárgy:	Ajánlás – A TANÁCS AJÁNLÁSA Lengyelország 2016. évi nemzeti reformprogramjáról, amelyben véleményezi Lengyelország 2016. évi konvergenciaprogramját

Mellékelten továbbítjuk a delegációknak a COM(2016) 341 final bizottsági javaslaton alapuló fenti tanácsi ajánlástervezet több tanácsi bizottság által módosított és elfogadott szövegét.

A TANÁCS AJÁNLÁSA

(...)

Lengyelország 2016. évi nemzeti reformprogramjáról, amelyben véleményezi Lengyelország 2016. 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 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,

¹ HL L 209., 1997.8.2., 1. o.

mivel:

- (1) A Bizottság 2015. november 26-án elfogadta az éves növekedési jelentést, és ezzel elindult a gazdaságpolitikai koordináció 2016. évi európai szemesztere. Az Európai Tanács a 2016. március 17–18-i ülésén jóváhagyta az éves növekedési jelentés prioritásait. 2015. november 26-án a Bizottság az 1176/2011/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet² alapján elfogadta a riasztási mechanizmus keretében készült jelentést, amelyben Lengyelországot nem sorolta azon tagállamok közé, amelyek vonatkozásában részletes vizsgálatra kerül sor.
- (2) A Lengyelországra vonatkozó 2016. évi országjelentést 2016. február 26-án tették közzé. Az országjelentésben értékelték a Tanács által 2015. július 14-én elfogadott országspecifikus ajánlások, valamint az Európa 2020 stratégia nemzeti szintre lebontott célkitűzései kapcsán Lengyelország által elért eredményeket.
- (3) Lengyelország 2016. április 28-án benyújtotta 2016. évi nemzeti reformprogramját és 2016. évi konvergenciaprogramját. A kettő közötti kapcsolódási pontok figyelembevétele érdekében a két program értékelésére egyidejűleg került sor.

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.).

- (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 rendelet³ 23. cikke szerint, amennyiben az a vonatkozó tanácsi ajánlások végrehajtásának elősegítése érdekében szükséges, a Bizottság kérheti egy tagállamtól partnerségi megállapodása és releváns programjai felülvizsgálatát és azokhoz módosítások javaslatát. 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 ezt a rendelkezést.
- (5) Lengyelország jelenleg a Stabilitási és Növekedési Paktum prevenciós ágához tartozik. 2016. évi konvergenciaprogramja alapján a kormány azt tervezi, hogy az államháztartási hiány a 2015. évi 2,6 %-ról 2017-re a GDP 2,9 %-ára emelkedik, majd 2019-ig a GDP 1,3 %-ára csökken. A középtávú költségvetési cél – a GDP 1 %-ának megfelelő mértékű strukturális hiány – elérése 2019-ig, vagyis a program időszakában, várhatóan nem fog teljesülni. A konvergenciaprogram szerint a GDP-arányos államadósság a 2015. évi 51,3 %-ról 2017-re várhatóan 52,5 %-ra nő, majd 2019-re 50,4 %-ra csökken. A költségvetési előrejelzéseket alátámasztó makrogazdasági forgatókönyv 2016 tekintetében megalapozott, az azt követő időszakra vonatkozóan pedig optimista. A Bizottság 2016. tavaszi előrejelzése alapján fennáll a kockázata annak, hogy a javasolt kiigazítástól jelentős eltérés mutatkozik 2016-ban, valamint változatlan politikát feltételezve 2017-ben is. A konvergenciaprogram értékelése alapján és a Bizottság 2016. tavaszi előrejelzésének figyelembevételével a Tanács véleménye szerint fennáll a kockázata annak, hogy Lengyelország nem fog megfelelni a Stabilitási és Növekedési Paktum rendelkezéseinek. Ezért 2016-ban és 2017-ben további intézkedésekre lesz szükség a megfelelés biztosítására.

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.).

- (6) 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 ellátnak néhányat a költségvetési tanács feladatai közül.
- Lengyelország az alkotmányba beépített adósságfék mellett 2013-ban bevezetett egy kiadásstabilizációs szabályt is, amelyet először a 2015. évi költségvetésben alkalmaztak teljes körűen. 2015 decemberében azonban a szabályt úgy módosították, hogy nagyobb kiadásokat tegyen lehetővé, különösen a jelenlegi alacsony inflációs környezetben. A kedvezőtlen kiinduló költségvetési helyzet és a népesség elöregedésével kapcsolatos költségek – főként az egészségügyi kiadások – előre jelzett növekedése miatt a költségvetés fenntarthatóságát hosszú távon jelentős kockázatok övezik. Ami az adósság fenntarthatóságát illeti, változatlan politikát feltételezve az adósságállomány előre jelzett növekedése miatt a költségvetés középtávú kockázatai magasak.
- (7) A 2015. évi héabevételek az előrejelzések szerint az eddig bevezetett intézkedések – többek között a fordított adózás és az érzékeny ágazatok vállalatainak együttes felelőssége – ellenére GDP-arányosan alacsonyak maradtak. A kormány prioritásként kezeli a héabeszedés hatékonyságának fokozását és a héacsalás elleni küzdelmet, és folyamatban van az erre irányuló stratégia kidolgozása. A stratégia várhatóan olyan intézkedéseket tartalmaz majd, mint a héacsalások feltárására és megszüntetésére szolgáló új informatikai eszközök bevezetése és az adóigazgatás reformja. 2017 januárjától csökkenteni fogják a vállalkozások közötti készpénzmozgások felső határát is. Lengyelország adóigazgatása továbbra sem hatékony. Az adóbehajtási költségráta – vagyis az adóigazgatási költségek és a nettó adóbevételek hányadosa – a legmagasabb az Unióban.
- (8) Lengyelország számos áru és szolgáltatás esetében továbbra is kedvezményes héamértéket alkalmaz. Ez csökkenti az adóbevételeket és a héarendszer hatékonyságát. A gyakorlati tapasztalatok alapján a kedvezményes héamérték nem hatásos eszköze a szociálpolitikának, főként mivel nem a kiszolgáltatott helyzetben lévő háztartásokat célozza. Sok esetben végül a gazdag adófizetők jutnak jelentős támogatáshoz általa. Az általános nézet szerint a szociális ellátások és a jövedelemadók jobban célozhatók, ezért újraelosztási célokra alkalmasabbak. A kedvezményes héamértéknek és az opcionális kedvezményeknek tulajdonítható potenciális bevételvesztés az Unióban a legnagyobbak közé tartozik.

- (9) A lengyel munkaerőpiac a közelmúltbeli kedvező fejlemények ellenére jelentős kihívásokkal szembesül: a gazdaságilag aktív népesség elöregedésével, az alacsony termelékenységgel és nagy fokú szegmentációval. E kihívásokat az oktatási rendszer hiányosságai nehezítik. Noha az oktatási rendszer az elmúlt években jelentősen javult, továbbra sem várhatóan megfelelően a tanulókat a munkaerőpiac állandó változása és az innováció miatt szükséges transzverzális készségekkel. A lengyel felsőoktatás és tudományos élet viszonylag alacsony rangja negatívan befolyásolja az oktatás színvonalát. A lengyel felsőoktatás nemzetközi szerepvállalása mind a külföldi hallgatók számát, mind a nemzetközi tudományos együttműködésben való részvételt tekintve igen korlátozott mértékű. A felsőoktatás finanszírozási modellje nem eléggé minőségorientált, mivel jelentős mértékben támaszkodik a múltbeli egyetemi rangokra és az olyan mennyiségi mutatókra, mint a hallgatók és a tudományos dolgozók létszáma. A munkaadók szerint a végzősök nem rendelkeznek olyan transzverzális készségekkel, mint a problémamegoldás, a kritikai gondolkodás vagy a csapatmunka. Az egész életen át tartó tanulásban való részvétel szintje alacsony, a szakoktatás és -képzés pedig nem felel meg a piaci igényeknek.
- (10) Noha az iskola előtti nevelés elérhetősége és kihasználtsága az elmúlt években jelentősen emelkedett, a kisgyermek-gondozási szolgáltatások elérhetősége továbbra is a legalacsonyabbak közé tartozik az Unióban. A kötelező iskolakezdési kor hét évre emelése és az öt évesek óvodai nevelési kötelezettségének eltörlése az új gyermeknevelési támogatással együtt – különösen a nők esetében – negatív hatást gyakorolhat a munkaerőpiaci részvételre, ezért ezt szorosan figyelemmel kell kísérni.
- (11) A határozatlan idejű munkaszerződések számának 2015. évi erős emelkedése ellenére a határozott idejű munkaszerződéssel foglalkoztatottak lengyelországi aránya a legmagasabbak között van az Unióban. Lengyelország a közelmúltban több intézkedést is hozott a munkaerőpiaci szegmentáció megszüntetésére. Módosították a munka törvénykönyvét, egyes polgári jogi szerződések kapcsán megemelték a fizetendő társadalombiztosítási járulékok mértékét, illetve 2017 januárjában várhatóan bevezetik az ilyen polgári jogi szerződések keretében foglalkoztatottak minimális órabérét. A munka törvénykönyvének bizonyos elemei azonban elriasztják a munkaadókat a határozatlan idejű foglalkoztatástól, így az ilyen munkaszerződések alkalmazása továbbra sem elterjedt. Ennek fő oka a munkajogi szabályozás összetettségében és a határozatlan idejű munkaszerződéssel foglalkoztatottak elbocsátásának magas implicit költségeiben keresendő. Ide tartoznak a magas eljárási költségek, a hosszadalmas és bizonytalan kimenetelű vitarendezési mechanizmusok költségei, és az olyan rendelkezések, mint az idősebb munkavállalók elbocsátással szembeni védelme.

- (12) A kedvezményes ágazatspecifikus társadalombiztosítási szabályok – különösen a mezőgazdasági termelők és a bányászok kiemelten támogatott nyugdíja kapcsán – nagy terhet rónak a költségvetésre, és csökkentőleg hathatnak a munkavállalói mobilitásra. A mezőgazdasági termelőkre vonatkozó külön nyugdíjrendszer (KRUS) biztosítottjainak száma 2007 óta lassú ütemben csökken, a kormány becslése szerint 2019-re 1,18 millió lesz, a nyugdíjellátások jelenleg 1 229 milliós költsége azonban 2018-ig várhatóan tovább nő majd. A KRUS-ra fordított állami költségvetési források mértéke 2011 óta stabilan a GDP 1 %-a. A mezőgazdasági termelőknek nincs általános adófizetési kötelezettsége, és nem kötelesek számviteli rendszert működtetni, a KRUS önfinanszírozása pedig alacsony. 2014-ben Lengyelországban 1 382 millió mezőgazdasági üzem működött, ennek 52 %-a 5 hektár alatti (GUS). A bányászok nem tartoznak az általános járulékalapú nyugdíjrendszer hatályába, ehelyett egy kedvezményes, indexáláson alapuló nyugdíjrendszer részesei, ami minden évben a GDP 0,5 %-át meghaladó mértékű jelentős terhet ró az államháztartásra. A kedvezőtlen demográfiai kilátásokkal összefüggésben már ma is csökken a munkaképes korú népesség. Éppen ezért – főként az idősebb munkavállalók kapcsán – elengedhetetlen a jelenlegi kedvező foglalkoztatási trend megóvása, már csak a nyugdíjrendszer megfelelőségének és fenntarthatóságának megőrzése érdekében is. Az átlagos tényleges nyugdíjbavonulási életkor az elmúlt években nőtt, de továbbra is jelentősen elmarad a kötelező nyugdíjkorhatártól. A jövőbeli nyugdíjak hosszabb távú szociális megfelelősége és az államháztartás stabilitása, valamint a munkaerő-piaci részvétel fokozása érdekében ezért mindenképpen növelni kell a tényleges nyugdíjbavonulási életkort.

- (13) Az elmúlt évek jelentős beruházásai ellenére a közlekedési, energetikai és távközlési hálózatok továbbra is rendelkeznek szűk keresztmetszetekkel és hiányosságokkal. A beruházási aktivitást a közigazgatás működésével, az adózással, a kutatási, fejlesztési és innovációs tevékenységek környezetével és a hosszadalmas szerződésérvényesítéssel kapcsolatos akadályok nehezítik. A vasúti és egyéb közlekedés, az energetika és a távközlés infrastrukturális projektjei kapcsán az irányítási és igazgatási kapacitások hiányosságai hátráltatják a beruházási projektek határidőre történő végrehajtását. A lengyel gazdaság továbbra is energiaigényes és nagy szén-dioxid-kibocsátású, így az energiahatékonyság javítása jelentős előnyökkel kecsegtet. A villamosenergia-termelő létesítmények korosak és nagymértékben szénalapúak. A villamosenergia-hálózat nem rendelkezik megfelelő összeköttetésekkel a szomszédos országok felé. A megújuló energia támogatására szolgáló program 2016. január 1-jére tervezett bevezetése késik, ami növeli a beruházások bizonytalanságát. A beruházásokat, különösen az építőiparban, a következő tényezők gátolják: a területfejlesztés különösen helyi szinten alacsony lefedettsége és kiszámíthatatlansága, továbbá az építési engedélyek kibocsátását nehezítő túlszabályozás, illetve szabályozási és igazgatási következetlenségek.
- (14) Az európai szemeszter keretében a Bizottság átfogó elemzést készített Lengyelország gazdaságpolitikájáról, és azt a 2016. évi országjelentésben közzétette. A Bizottság értékelte továbbá a konvergenciaprogramot és a nemzeti reformprogramot, valamint az előző években Lengyelországnak címzett ajánlások végrehajtása érdekében hozott intézkedéseket. Mivel az Európai Unió átfogó gazdasági kormányzásának erősítése érdekében a jövőbeli nemzeti döntések során az uniós szempontokra is tekintettel kell lenni, a Bizottság nemcsak azt vette figyelembe, hogy az intézkedések milyen jelentőséggel bírnak a fenntartható lengyel költségvetési és társadalmi-gazdasági politika szempontjából, hanem azt is, hogy megfelelnek-e az uniós szabályoknak és iránymutatásoknak. Az európai szemeszter keretében tett ajánlásokat az alábbi 1–3. ajánlás tükrözi.
- (15) A Tanács ezen értékelés fényében megvizsgálta a konvergenciaprogramot; véleményét⁴ mindenekelőtt az 1. ajánlásban foglaltak tükrözik,

⁴ Az 1466/97/EK tanácsi rendelet 9. cikkének (2) bekezdése szerint.

AJÁNLJA, hogy Lengyelország 2016–2017-ben tegyen intézkedéseket a következők érdekében:

1. A középtávú költségvetési cél elérése érdekében 2016-ban és 2017-ben hajtson végre a GDP 0,5 %-ának megfelelő mértékű éves költségvetési kiigazítást. Többek között egy független költségvetési tanács létrehozásával erősítse meg a költségvetési keretet. A héaszabályok jobb betartatásának biztosításával javítsa az adóbehajtást, és korlátozza a kedvezményes héamértékek kiterjedt alkalmazását.
2. A kedvezményes nyugdíjrendszerek reformjának megkezdésével, a határozatlan idejű munkaszerződésekre épülő foglalkoztatási formák akadályainak eltávolításával, valamint az oktatás és a képzés munkaerőpiaci relevanciájának javításával biztosítsa a nyugdíjrendszer fenntarthatóságát és megfelelőségét, illetve növelje a munkaerőpiaci részvételt.
3. Hozzon intézkedéseket a közlekedési, építőipari és energetikai infrastruktúra-beruházások akadályainak eltávolítására, és fokozza a területfejlesztés helyi szintű lefedettségét.

Kelt Brüsszelben,

*a Tanács részéről
az elnök*
